

Novas Estruturas de Governança Global

Brasília, 22 de abril de 2010



Emerging Structures of Global Governance

Brasilia, April 22, 2010

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES



*Ministro de Estado
Secretário-Geral*

Embaixador Celso Amorim
Embaixador Antonio de Aguiar Patriota

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



FUNDAÇÃO
ALEXANDRE
DE GUSMÃO

Presidente

Embaixador Jeronimo Moscardo

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034/6847
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br

Copyright © Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

Capa:

Heinz Kühn, Sem título.
1963 - OST - 78 x 69cm

Equipe Técnica:

Maria Marta Cezar Lopes
Henrique da Silveira Sardinha Pinto Filho
André Yuji Pinheiro Uema
Cintia Rejane Sousa Araújo Gonçalves
Erika Silva Nascimento
Fernanda Leal Wanderley
Juliana Corrêa de Freitas

Programação Visual e Diagramação:

Juliana Orem

Sumário
Summary

Novas Estruturas de Governança Global	5
<i>Emerging Structures of Global Governance</i>	15
Lista de participantes / <i>List of participants</i>	23

Novas Estruturas de Governança Global

Realizou-se no Palácio Itamaraty, em Brasília, no dia 22 de abril de 2010, com o apoio da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e do Instituto de Pesquisas em Relações Internacionais (IPRI), o seminário “Novas Estruturas de Governança Global”. O evento contou com a participação de cerca de trinta especialistas em relações internacionais – entre acadêmicos, funcionários governamentais e de organismos internacionais, analistas independentes e formadores de opinião – representativos de diferentes regiões do mundo. Todos foram convidados a título pessoal. O Secretário-Geral das Relações Exteriores, Embaixador Antonio de Aguiar Patriota, e David Rothkopf, da Fundação Carnegie para a Paz Internacional, co-presidiram os trabalhos.

2. Um conjunto de questões inter-relacionadas sobre a evolução do sistema internacional na atualidade motivou a iniciativa da Chancelaria brasileira. Estaria o sistema internacional, com suas correspondentes estruturas de governança, atravessando período de genuínas e profundas transformações? Quais seriam as características mais expressivas desse processo de inflexão e de formação de novas estruturas de governança? Quais seriam os contornos desejáveis de uma nova governança global? Que propósitos deveriam orientar a constituição das novas estruturas?

3. Nessa linha de reflexão, propôs-se aos debatedores que examinassem, por exemplo, como seriam as instituições internacionais se fôssemos desenhá-las hoje. Os novos mecanismos seriam mais democráticos? Seria realista contemplar cenário em que se conciliariam anseios de maior inclusão com a necessidade de decisões e resultados rápidos e eficazes? Poder-se-ia vislumbrar cenário de fortalecimento das regras multilaterais?

Diferentes dinâmicas – bilaterais, plurilaterais, “minilaterais” – poderiam conviver harmonicamente com um arcabouço de regras multilaterais? Poderia uma nova estrutura de governança, com os contornos que se delineiam, prover a adequada combinação de transparência, legitimidade e eficácia no encaminhamento e resolução dos múltiplos desafios que hoje se apresentam à comunidade internacional?

4. Com vistas à organização dos debates sobre essas questões, o seminário “Novas Estruturas de Governança Global” foi orientado com base em três eixos: (i) institucional (transformações das relações de poder no mundo e reforma dos mecanismos de governança global); (ii) temático (paz e segurança, comércio e finanças, energia e meio ambiente); e (iii) regional (avaliação das modalidades de inserção das diferentes regiões em um cenário de governança reestruturado). Ao longo de um dia de debates, os participantes tiveram a oportunidade de fazer intervenções sobre essas questões, em ambiente de livre manifestação de idéias e intercâmbio interativo de percepções e opiniões.



5. Realizou-se também sessão específica sobre a evolução das tratativas a respeito da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, em particular sobre as perspectivas que possam decorrer da iniciativa de 140 países de solicitar ao facilitador a elaboração de texto-base de negociação. Após relato da evolução do processo, seguiu-se debate sobre as possibilidades de reforma do Conselho, com a avaliação, por uma maioria, de que o órgão carece de maior representatividade, legitimidade e eficiência. Registraram-se diferenças de opinião quanto às perspectivas de consecução da reforma e aos ganhos de eficácia que dela poderiam resultar.

6. Foi quase unânime o reconhecimento de que a distribuição global de poder se encontra em processo acelerado de mudança. Aspectos unipolares da configuração que

prevaleceu após a queda do Muro de Berlim estariam desaparecendo, percepção que se intensificou com a crise econômica internacional desencadeada em 2008. No entanto, os contornos de uma nova ordem não estariam inteiramente delineados, havendo quem argumentasse que o mundo vive uma “era de incertezas”, uma fase de transição rumo a algo que não se vê com nitidez. Os sinais de novidade, argumentou-se, são inquestionáveis, mas as opiniões não necessariamente coincidiram no que diz respeito a seu alcance, profundidade e direção. Chamou-se atenção para o fato de que se observam inegáveis mudanças no plano econômico, com deslocamento do eixo, ainda que lentamente, em direção a países do Sul. Surgiu também a seguinte indagação: os atores estariam sendo conduzidos pelas circunstâncias, conforme a área temática, em direção a uma nova ordem ou, ao contrário, haveria uma “visão” para o futuro que orientaria esse processo de mudanças?

7. Houve consenso em que as mudanças em curso não estão induzindo, necessariamente, transformações correspondentes no plano político-institucional. Todas as organizações de alcance global necessitam de reformas, das Nações Unidas às instituições financeiras internacionais, mas estas tardam a ocorrer, entre outros motivos porque as potências tradicionais continuam a agir e reagir da mesma maneira, sem ter em devida conta, na visão de muitos participantes, os direitos e aspirações de outros integrantes do sistema internacional. Em apreciação mais crítica, um dos debatedores assinalou que, para os poderes estabelecidos, as Nações Unidas e outras instituições do pós-Guerra foram concebidas para serem “fracas e ineficientes” e, assim, apenas expressar e ratificar a voz de uns poucos. Argumentou-se que o descompasso entre uma nova configuração de poder, em que novos atores adquirem importante peso específico, e o arcabouço “clássico” de governança global acentua os desafios de legitimidade e eficácia de fóruns como o Conselho de Segurança das Nações Unidas, o G-7/8 e as instituições financeiras internacionais. Sempre conforme a opinião predominante, tais fóruns, ao refletir realidades geopolíticas já superadas, não se revelam plenamente aptos, em muitos casos, a responder aos desafios contemporâneos.

8. Nas discussões sobre o processo de constituição de novas estruturas de governança global, recordou-se que as características singulares da experiência do imediato pós-Segunda Guerra Mundial, que levaram à criação das Nações Unidas e das instituições de Bretton Woods, não se reproduziriam no presente momento. Para alguns participantes, seria particularmente desafiadora uma reforma abrangente dos mecanismos de governança em vigor, na ausência das circunstâncias que historicamente decorreram dos grandes conflitos. Houve o reconhecimento, porém, de que, ainda assim, seria possível proceder a reformas nos mecanismos de governança.

9. Alguns participantes argumentaram que, nas condições atuais, apresentam maior potencial de resultados os arranjos de países constituídos em função de objetivos específicos ou de agendas compartilhadas. O surgimento de agrupamentos plurilaterais como os BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China), o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) e o BASIC foi tema recorrente ao longo dos debates. Um participante comentou

que a emergência de novos poderes não necessariamente levaria a algo de novo em termos de reestruturação da governança mundial, podendo inclusive provocar cenário de maior perturbação da ordem. Alguns opinaram que mais importante do que a constituição de agrupamentos como IBAS e BRIC seria a crescente influência de cada uma das chamadas “potências emergentes” que os integram. Em qualquer caso – privilegiando-se, na análise, a consolidação de grupamentos de países ou o peso cada vez maior de países específicos –, a conclusão predominante foi a de que se verificaria, hoje, um processo de descentralização do poder mundial, que favorece mudanças nas estruturas de governança global. Com efeito, opinou um dos participantes, nos últimos doze meses ocorreram mais mudanças na governança global que nos últimos quarenta anos, como demonstra a decisão da Cúpula de Pittsburgh de transformar o G-20 no local privilegiado de coordenação econômico-financeira.



10. Um participante conjecturou que estaria em configuração um modelo “multimodal” de governança, em que coexistiriam mecanismos de liderança global, como um “condomínio” EUA-China na forma de um G-2, com novas composições, como o BRIC, e algumas formas mais amplas de multilateralismo.

11. Quanto à propriedade de falar-se em um suposto “G-2”, a quase totalidade dos participantes expressou certo ceticismo a respeito, uma vez que a China, segundo

avaliação geral, relutaria em assumir papel de co-liderança global. Quanto ao “G-1” (a unipolaridade norte-americana), foi também praticamente unânime a avaliação de que os EUA não estariam em condições de propor soluções e alcançar seus objetivos sem a participação de outros membros da comunidade internacional. Defendeu-se que seria um equívoco considerar que os EUA recorrem a parcerias apenas para simular um esforço de coordenação a rigor desnecessário. Na verdade, argumentou-se, os EUA reconhecem necessidades de engajamento internacional que sempre existiram e que hoje são mais claramente perceptíveis. Ao mesmo tempo, ressaltou-se que os EUA ainda são o “poder essencial” e haveria grandes riscos se o país decidisse retrain-se ou desvincular-se da governança global.

12. Diante desse cenário de permanentes transformações, em que novos atores passam a participar mais ativamente dos processos decisórios internacionais, perguntou-se: maior multipolaridade significaria maior multilateralismo? Em um cenário de nova multipolaridade, com aumento da influência dos países emergentes, como ficariam as Nações Unidas e os anseios de grande parcela da comunidade internacional por uma reforma do Conselho de Segurança e a atribuição de maior relevância a órgãos como o ECOSOC?

13. Argumentou-se que o surgimento de novos agrupamentos não significaria ou recomendaria descuidar dos esforços de atualização e fortalecimento desses órgãos. Na ausência de uma reforma do Conselho de Segurança, sustentou um dos participantes, haveria sérios riscos de falência sistêmica. Um regionalismo exacerbado, que ignore preceitos e regras da Carta das Nações Unidas, seria muito problemático, além do fato de que as “coalitions of the willing” enfrentam problemas se não contam com um “guarda-chuva” global que todos respeitem.

14. Foi mencionada, em diversos momentos, a crescente importância, no presente cenário global, de atores não-estatais, como ONGs, empresas privadas e, mesmo, indivíduos e fundações de projeção global. Alguns participantes opinaram que o estabelecimento de mecanismos de governança deveria necessariamente levar em conta a influência desses atores, enquanto outros realçaram o papel estruturante que segue desempenhando o conceito de soberania. Houve intensa discussão sobre o papel da soberania no futuro da governança global. Salientou-se que, enquanto alguns procurariam enfatizar os limites do conceito de soberania, outros apontam para as supostas intenções não-declaradas dos que sustentam tais teses – que na prática preservariam o “status quo”. Nesse contexto, houve quem recordasse a centralidade dos conceitos de soberania e não-intervenção como instrumentos de proteção dos “fracos contra os fortes”. Um dos maiores desafios do sistema internacional, assinalou-se, estaria na coexistência de Estados soberanos e, ao mesmo tempo, extraordinariamente assimétricos.

15. Tratou-se ainda do grau de institucionalização dos mecanismos de governança global. Alguns participantes defenderam a necessidade de que as estruturas de governança assumissem a forma de organizações ou regimes formalmente institucionalizados, podendo assim dispor não só de maior previsibilidade e legitimidade, como também de maior capacidade de fazer valer suas decisões. Outros defenderam que a governança ocorra por meio de diferentes agrupamentos de países, inclusive informais, em torno de áreas temáticas específicas. Houve, ainda, participantes para quem o dilema da institucionalização seria uma falsa questão, uma vez que mesmo as organizações formalmente constituídas sempre funcionaram a partir da ação de grupos informais e restritos em seu interior: o grupo restrito seria necessário para permitir a tomada de decisão; a organização universal e formal seria indispensável para permitir a consistência das regras, a ampliação da consulta e a legitimação. Por fim, houve quem sustentasse representarem as idéias acerca da governança global uma transposição artificial do modelo hierárquico do Estado para o plano internacional. Sugeriu-se que a governança poderia ser analisada sob óticas inovadoras e, possivelmente, mais apropriadas para as realidades internacionais contemporâneas, como a perspectiva das “redes sociais”.

16. As implicações concretas do debate sobre institucionalização foram analisadas nas áreas de meio ambiente, economia e finanças, e paz e segurança. Em meio ambiente, alguns participantes defenderam a necessidade de se criar uma organização internacional para abarcar os vários regimes que existem sobre a matéria. Outros consideraram que o resultado da Conferência de Copenhague indicaria a virtual ausência de espaço político para se criar mais uma organização formal nessa área. Na visão desse segundo grupo, o caminho a ser seguido seria o da coordenação de ações nacionais e busca de soluções inovadoras, inclusive por meio do desenvolvimento tecnológico. Um participante opinou que hoje se observa tendência de progressivo abandono das convenções vinculantes. Na sua avaliação, Copenhague teria sido exemplo desse processo. Outro participante indicou considerar que Copenhague tinha evidenciado o caráter insatisfatório do arcabouço institucional de governança na área ambiental, marcado por falta de autoridade, coerência e convergência das diferentes entidades. Para corrigir essas deficiências, seria necessário dispor-se de uma “organização guarda-chuva”, bem como de ferramentas compulsórias e autoridade para implementação de mecanismos de mensuração, “reporting” e verificação.

17. No que diz respeito à área econômica, houve referências ao caráter mais inclusivo dos processos decisórios no âmbito da OMC, em particular por meio do G-20 na esfera comercial agrícola. Em sentido mais amplo, o debate centrou-se no papel do G-20 financeiro. Concordou-se em que o G-20 representa um importante avanço, em termos de legitimidade e eficácia, em relação ao G-7 e ao G-8. Alguns participantes defenderam a necessidade crescente de que os integrantes do G-20 procurem assimilar, em suas posições, perspectivas mais amplamente compartilhadas pelo conjunto da comunidade internacional, como forma de evitar a reprodução, no seio do novo grupo, das assimetrias características dos foros do passado. Conforme se afirmou, em referência

ao total de 192 membros das Nações Unidas, o G-20 não poderia descurar do “G-172”. A possibilidade de o G-20 financeiro passar a atuar em áreas da agenda política internacional, como paz e segurança, foi vista como desejável por alguns participantes e com ceticismo por outros.

18. A institucionalização da governança global na área de paz e segurança foi discutida a partir de dois pontos principais: (i) a eficácia do Conselho de Segurança e as perspectivas para sua reforma; e (ii) a relação entre governança global e regional. No que diz respeito ao papel do Conselho de Segurança, houve diferenças de opinião entre os participantes que consideraram que a incapacidade do órgão de lidar de forma eficaz com as ameaças contemporâneas faria com que ele rapidamente perdesse relevância e aqueles para quem, a despeito de suas limitações, o Conselho seria insubstituível em função do consenso internacional acerca da sua autoridade legal. Para estes últimos, a reforma do órgão seria essencial para assegurar que suas decisões sejam percebidas não apenas como juridicamente vinculantes, mas politicamente legítimas. Embora tenha havido avaliações diferenciadas acerca da viabilidade de se reformar o Conselho no curto prazo, alguns participantes realçaram o caráter positivo dos progressos alcançados nas discussões em torno da reforma, como a aprovação da Decisão 557/62 em setembro de 2008 (o documento, entre outros elementos, estabelece mandato para que se iniciem negociações intergovernamentais no plenário informal da Assembléia e define modalidades) e a entrega de carta assinada por 140 países ao Facilitador das negociações, pedindo que apresentasse texto de negociação aos Estados-membros (o texto foi apresentado em 10 de maio de 2010). Alguns participantes opinaram que um Conselho maior dificilmente seria mais eficaz; outros, em resposta, alegaram que a legitimidade seria ingrediente vital da eficácia – afinal, assinalou um dos participantes, é certo que um Conselho de apenas um membro seria capaz de tomar decisões com muito maior rapidez, mas dificilmente suas decisões teriam legitimidade para serem adequadamente implementadas pela comunidade internacional.

19. A natureza global ou regional das questões de segurança foi abordada de diferentes ângulos. Alguns participantes avaliaram que apenas umas poucas questões de segurança, como terrorismo transnacional e proliferação nuclear, seriam verdadeiramente globais, e que os mecanismos globais de segurança se vinham revelando crescentemente ineficazes. Seria preciso, portanto, concentrar esforços no estabelecimento de mecanismos e instituições regionais de segurança, que se articulariam a partir da coordenação entre os países-chave de cada região. Tal ótica foi questionada por diversos participantes, que salientaram a importância da preservação de um sistema global de segurança coletiva e defenderam a complementaridade de esforços globais e regionais de manutenção da paz e segurança. Foram discutidas situações regionais específicas (na África e no Oriente Médio, entre outras). Houve debate sobre desafios como a resolução do conflito palestino-israelense e a questão nuclear iraniana. Ressaltou-se a importância de ter em conta a centralidade dos Estados Unidos e da União Européia em qualquer apreciação sobre a evolução das estruturas de governança global.

20. Em relação à Ásia, alguns participantes enfatizaram sua crescente relevância na conformação de tendências e processos em nível global. Entre outros dados significativos, recordou-se que seis países asiáticos integram o G-20 e dois países da região são candidatos a assentos permanentes no CSNU. Ouviram-se também comentários sobre o papel das associações regionais, como a APEC e a ASEAN. Ressaltou-se o papel das associações regionais no encaminhamento de questões de paz e segurança e impulso a medidas de geração de confiança, além de sua atuação em situações de crise econômico-financeira, numa demonstração do vigor de mecanismos regionais que atuam como “âncoras” da governança global. Subjacente a esse debate esteve a questão de saber-se como se articularão o declínio relativo dos EUA e a ascensão da China – se predominará a cooperação ou a competição.

21. Ouviram-se também considerações sobre a inserção da África no atual contexto de transformações na estrutura de governança global. Chamou-se atenção para a complexidade da tarefa de comentar a situação de um continente enorme e caracterizado por grande diversidade. Há países, como a África do Sul, que estão entre os emergentes, enquanto outros enfrentam os desafios de baixos ou estagnados índices de atividade econômica, aliados a profundas carências sociais. No entanto, assinalou-se, virtualmente todos os países da África experimentam desigualdades sociais e uma clivagem entre dois grupos, caracterizados por um participante como “cosmopolitas” e “tradicionalistas”. Este último grupo enfrentaria os desafios da identidade e mostraria tendência a certo “recuo ou retraimento”. Como assegurar que, em mundo de comunicação instantânea e que tende a encolher, haja segurança para a manifestação da diversidade? Essas questões, enfatizou um dos participantes, teriam de estar necessariamente inseridas em qualquer debate sobre as perspectivas de evolução da governança global.

22. Foi debatida, ainda, a visão norte-americana da governança global na área de segurança internacional e o grau de influência de questões políticas internas dos Estados Unidos em sua política externa. Alguns participantes, comentando o elo entre os planos regional e global, discordaram da visão de que as potências que desejassem exercer liderança global primeiro teriam de exercer papel de liderança regional.

23. À guisa de conclusão, alguns participantes enumeraram perspectivas para o desenvolvimento das estruturas globais de governança. Quatro cenários – não necessariamente excludentes – foram aventados: (i) a consolidação de um G-20 “benigno” e cooperativo com a ONU e com outros fóruns e mecanismos; (ii) um panorama de coexistência entre G-20, G-8 e agrupamentos como BRIC e IBAS, alternando competição e cooperação; (iii) uma crescente rivalidade entre esses mesmos grupos; e (iv) a tentativa de restaurar a predominância global dos EUA.

24. Ao olhar para o futuro, os fatores-chave a considerar, na análise do sistema internacional, seriam, de um lado, a relação entre elementos de cooperação e de competição e, de outro, a presença – ou não – do sentido de responsabilidade das potências

tradicionais e emergentes. O sentido de responsabilidade, argumentou-se, levaria os países a uma visão sistêmica do mundo, de modo que mesmo desafios que aparentemente não lhes afetassem de maneira direta seriam incorporados a suas agendas externas. Países altamente desenvolvidos dedicariam maior atenção à luta contra a fome e a pobreza. Países que não são vítimas de terrorismo se engajariam mais diretamente em esforços internacionais para combatê-lo. Houve quem ponderasse, ainda, que o comportamento dos principais atores é mais decisivo do que o funcionamento das instituições – o que não minimizaria o significado e a importância das oportunidades identificadas para a criação de novos e mais legítimos mecanismos de governança.

Emerging Structures of Global Governance

The seminar “Emerging Structures of Global Governance” was held at the Itamaraty Palace, in Brasilia, on April 22, 2010, under the auspices of the Alexandre de Gusmão Foundation (FUNAG) and the International Relations Research Institute (IPRI). The Seminar was attended by approximately 30 experts in International Relations from different regions of the world, including academics, government officials, staff members from international organizations, independent analysts and opinion-makers. Participants were invited in their personal capacities. Ambassador Antonio de Aguiar Patriota, Brazilian Deputy Minister of Foreign Affairs, and David Rothkopf, of the Carnegie Endowment for International Peace, co-chaired the debate.

2. The initiative of the Brazilian Ministry of Foreign Affairs was inspired by a set of inter-related issues concerning the changes taking place in the contemporary international system. Are the international system and its structures of governance undergoing a period of real and profound changes? What would be the most significant characteristics of this process of change and the creation of new structures of governance? What would be the most desirable aspects of a new form of global governance? What objectives should guide the establishment of new structures?

3. Considering the abovementioned questions, participants were invited to examine, for instance, how international institutions should work if we had to build them from scratch today. Would the new mechanisms be more democratic? Would it be realistic to contemplate a scenario in which the desire for higher levels of inclusion would be reconciled with the need for efficient and rapid results? Would it be possible to strengthen multilateral rules? Could new bilateral, plurilateral and “minilateral” frameworks

harmoniously coexist with a framework of multilateral rules? Could new structures of governance, which are starting to take shape, provide the adequate combination of transparency, legitimacy, and efficiency to address the multiple challenges facing the international community today?

4. With a view to organizing the debate on these issues, the Seminar “Emerging Structures of Global Governance” emphasized three aspects: (i) institutional (changes in world relations of power and reform of global governance mechanisms); (ii) thematic (peace and security, trade and finance, energy and the environment); and (iii) regional (evaluation of modalities of participation of each region in a scenario of restructured global governance).

5. In addition, there was a specific session on the evolution of negotiations on UN Security Council reform, particularly in regard to the initiative of 140 countries to request the facilitator to elaborate a paper for a text-based negotiation. After a presentation on the evolution of the process, there was a debate on the prospects for reform. Most participants agreed that the Council lacks representativeness, legitimacy and efficiency. There were different views on the chances of advancing a reform and on its possible efficiency gains.

6. There was almost unanimous recognition that the global distribution of power is undergoing a rapid process of change. The unipolarity that emerged after the fall of the Berlin Wall seems to be losing ground, especially in the aftermath of the international economic crisis of 2008. However, the shape of a new world order is not entirely clear and some would argue that we live in “an age of uncertainties”, that is, a transition towards a world order that will include new players, alongside traditional powers. It was argued that the signs of something new are undisputable, but the opinions of participants about its scope, depth and direction did not necessarily coincide. It was highlighted that there are undeniable changes in the world economy with a shift in the economic balance, though a slow one, benefiting the countries of the South. It was not clear whether the main players are being led by circumstances towards a new order or a “vision” for the future will guide this process of change.

7. There was a consensus that current shifts in the distribution of power are not necessarily bringing about corresponding changes at the global governance level. From the United Nations to the international financial institutions, all global organizations need to be reformed. These reforms lag behind for several reasons, including the fact that traditional powers continue to behave in outmoded ways, and, in the view of many participants, do not take due account of the rights and aspirations of other members of the international system. Advancing a more critical perspective, one of the participants stressed that the United Nations and other post-War organizations were designed by the established powers to be “weak and inefficient” and to express and ratify the views of a few states. It was argued that the mismatch between the emerging power structure, in which new actors become more influential, and the “classic” framework of global governance

intensify the challenges to the legitimacy and efficacy of forums such as the United Nations Security Council, the G-7/8, and international financial institutions. According to most participants, these forums were designed to accommodate a geopolitical situation that no longer exists and, in many cases, are unable to respond to present challenges.

8. Considering the process of designing new structures of global governance, participants recalled that the unique conditions that led to the creation of the United Nations and the Bretton Woods institutions after World War II no longer exist. It was argued that the world community does not have any experience in reshaping international institutions in the absence of the political circumstances that follow major conflicts.



9. Some participants argued that better results could be achieved by arrangements involving countries with specific goals or common agendas. Emerging plurilateral frameworks such as the BRIC (Brazil, Russia, India and China), the IBSA (India, Brazil and South Africa) and the BASIC (Brazil, South Africa, India and China) were referred to in this context. One of the participants asserted that the rise of new powers would not necessarily lead to new structures of world governance and might even produce a scenario of increased instability. Some believed that the increasing individual influence of each of the so-called “emerging powers” would be more important than the role of groups such as IBSA, BRIC and BASIC. The main conclusion was that, whether taking into account groups of countries or the growing importance of particular countries, we witness today a process of redistribution of world power that favors shifts in the structures of global governance. One of the participants observed that in the last 12 months there were more changes in global governance than in the previous 40 years, as highlighted by the decision of the Pittsburgh Summit to turn the G-20 into the main forum for the coordination of global economic and financial issues.

10. One participant speculated that the world might be witnessing a shift towards a “multimodal” type of governance in which a US-China “condominium” in the form of a G-2 will coexist with new arrangements such as the BRIC and some forms of broader multilateralism.

11. Almost all participants, however, expressed a certain degree of skepticism towards the idea of a G-2. It was broadly felt that China would be reluctant to take on the role of a global co-leader, alongside the US. As regards the perspective for continuing unipolarity, the prevailing view was that the US would not be in a position to implement solutions and achieve its aims without the support of other members of the international community in most issues of global interest. Participants dismissed the idea that the US has resorted to partnerships only to simulate a coordination effort that would be, strictly speaking, unnecessary. On the other hand, it was stressed that the US is still the essential power of the system and great risks would ensue should it retreat or detach itself from global governance.

12. Considering the ever-changing reality in which new actors have an increasingly active role in international decision-making processes, new issues were raised: does greater multipolarity mean greater multilateralism? How would a context of renewed multipolarity, with growing influence of emerging countries, affect the United Nations and the expectations of a large part of the international community for the Security Council reform and the improvement of organizations such as ECOSOC?

13. Participants argued that the emergence of new frameworks should not occur to the detriment of initiatives to update and strengthen existing organizations. One of the experts warned that in the absence of a Security Council reform, there would be a risk of systemic failure, under the guise of different forms of regionalism that are not necessarily compatible with the United Nations Charter. In addition, the so-called “coalitions of the willing” will generate problems if they are not organized within a global framework respected by all.

14. On several occasions, participants highlighted the growing importance of non-state actors such as NGOs, private enterprises, and even some individuals and foundations with global reach. Some believed that emerging structures of governance should necessarily take into account the influence of non-state actors, whereas others underlined the fundamental role played by States and the concept of sovereignty. There was an intense discussion on the role of sovereignty in future global governance. While some participants emphasized the limits of the concept of sovereignty, others drew attention to the allegedly hidden agendas of the supporters of weakened sovereignty. It was recalled that the notion of sovereignty and non-intervention can protect “the weak against the strong”. The co-existence of sovereignties in a world of asymmetrical states was recognized as a challenge to the cohesion of the international system.

15. Participants also discussed the level of institutionalization of global governance mechanisms. Some sustained that the structures of governance should become

organizations or formally established regimes, so that they can enjoy not only greater predictability and legitimacy, but also enhanced capacity to enforce their decisions. Others proposed that governance should evolve from different groups of countries, including informal ones in specific issue-areas. It was argued that informality should not be considered a problem, since small informal groups have always taken part in the daily activity of formally established organizations. Many believed that small groups are necessary to facilitate decision-making processes; on the other hand, universal and formal organizations are crucial to guarantee consistency of rules, wider consultations, and legitimacy. Some argued that the very idea of global governance implied artificially carrying over the hierarchical model of States into the international system. Governance could be analyzed from innovative perspectives, which would probably be more adequate for the present international reality, such as that of social networks.

16. Participants also examined the consequences of institutionalization in three thematic areas: the environment, economy and finance, and peace and security. Some experts supported the creation of an international organization to deal with all existing regimes in the environmental field. Others asserted that the outcome of the Copenhagen Conference indicated that this idea was not feasible due to political constraints. According to this group, the way to be followed would be to coordinate national actions and look for innovative solutions, including technological development. One of the participants sustained that we witness today a tendency towards the progressive abandonment of binding conventions, Copenhagen being an example. Another participant pointed out that Copenhagen highlighted the shortcomings of existing structures of governance in the environmental field, which lacks authority, coherence and convergence of institutions. To correct such shortcomings, it would be necessary to set up an umbrella organization as well as compulsory mechanisms and an authority to carry out measurement, reporting and verification.

17. Regarding economic matters, there were references to the more inclusive nature of decision-making processes within the WTO, especially through the G-20 in the field of trade in agricultural products. More broadly speaking, the debate was focused on the role of the financial G-20. It was agreed that it represented significant progress in terms of legitimacy and efficacy as compared to the G-7 and G-8. Some participants indicated the growing need for the G-20 members to incorporate in their positions perspectives that are more widely shared by those who do not have a voice in the mechanism, so as to avoid replicating asymmetries of preceding forums: the United Nations has 192 members, and the G-20 cannot ignore the "G-172". Some participants were in favor of and others were skeptical about the possibility of the financial G-20 starting to work in areas of the international political agenda such as peace and security.

18. Global governance institutionalization in the domain of peace and security was discussed from two points of view: (i) the efficacy of the UN Security Council and the prospects for its reform; and (ii) the relationship between global and regional

governance. With regard to the Security Council's role, there were differences of opinion between those who considered that its incapacity of effectively handling current threats would lead to its expeditious loss of relevance, and others who maintained that, for all its limitations, the UNSC is irreplaceable due to the international consensus regarding its legal authority. The latter group held the opinion that a UNSC reform is essential to ensure that its decisions are recognized not only as legally binding, but also as politically legitimate. Despite the existence of different assessments regarding the viability of its reform in the short-term, some participants stressed the positive nature of the advances achieved so far, such as the approval of Decision 557/62 in September 2008 (that document, among other elements, establishes modalities and a mandate to launch intergovernmental negotiations in the informal plenary of the General Assembly) and the delivery of a letter signed by 140 countries to the facilitator of the negotiations asking him to present a draft to Members States (the text was presented on May 10, 2010). Some participants remarked that an enlarged Council would hardly be more effective; others affirmed that legitimacy would be a vital ingredient of efficacy – after all, added one participant, it is true that a one-member Council would be capable of making decisions much more rapidly, but its decisions would not enjoy any legitimacy.

19. The global or regional nature of security issues was discussed from different perspectives. Some participants said that few security matters would indeed be global, such as transnational terrorism and nuclear proliferation, and that global security mechanisms have proved to be increasingly ineffective. Therefore, it would be necessary to concentrate efforts on the establishment of regional mechanisms and security institutions that would work together through the coordination of key countries from each region. Many participants questioned this point of view, stressing the importance of preserving a global collective security system and defending the complementary nature of global and regional efforts for peace and security. Particular regional situations (in Africa and Middle East, among others) were discussed. There was debate on challenges such as the Israeli-Palestinian conflict resolution and the Iranian nuclear issue. Participants pointed out the importance of bearing in mind the key role of the US and the European Union in any assessment of the evolution of global governance structures.

20. As far as Asia is concerned, some participants emphasized its increasing relevance regarding the definition of trends and processes at the global level. Among other data of significance, it was underlined that six Asian countries take part in the G-20 and two countries of that region are serious candidates for permanent UNSC seats. Other comments revolved around the role of regional associations, such as APEC and ASEAN. The role of regional associations was stressed in handling peace and security issues, stimulating confidence measures, and tackling economic and financial crises. Underlying this debate was the question of how the US's relative decline and the Chinese rise will play out - whether cooperation or competition will prevail.

21. There were considerations with respect to Africa's role in the current process of change in global governance structures. Attention was called to the complexity of an enormous continent, characterized by great diversity. Some countries, such as South Africa, are among the emerging ones, while others face the challenges of low or stagnant indexes of economic activity compounded by deep social challenges. It was pointed out that virtually all countries in Africa present social inequalities as well as tensions between "cosmopolitans" and "traditionalists". The latter group may face identity challenges and withdraw from political activity. How does one ensure that, in a shrinking world characterized by instantaneous communication, there is scope for the expression of diversity? Such issues, as stressed by one participant, would necessarily have to be part of any debate on the evolution of global governance.



22. Participants also debated the North American vision of global governance in the domain of international security and the degree of influence of US internal politics on its foreign policy. Some participants, when addressing the linkage between regional and global spheres, disagreed with the idea that powers willing to exert global leadership should first play a role of regional leadership.

23. In conclusion, some scenarios, not necessarily mutually exclusive, were suggested: (i) the consolidation of a "benign" G-20 that would cooperate with the UN and other fora and mechanisms; (ii) a panorama of coexistence among the G-20, the G-8 and groupings such as BRIC and IBAS, alternating competition and cooperation; (iii) an increasing rivalry among these groups; and (iv) attempts to restore US global primacy.

24. The view was broadly shared that, in looking at the future, the key factors to be taken into account as we try to assess tendencies in the international system would

be, on the one hand, the relationship between cooperation and competition elements, and, on the other, the presence – or absence – of a sense of global responsibility in traditional and emerging powers. It was argued that this sense of responsibility would imbue countries with a world view that would lead to the incorporation into their foreign agenda of responses to challenges that do not directly affect them. Highly developed countries would devote greater attention to the fight against hunger and poverty. Countries that are not victims of terrorism would engage more directly in international efforts to curtail such forms of violence. It was also pointed out that the behavior of key actors may turn out to be more decisive than the way institutions work – which does not reduce the significance of promoting more legitimate mechanisms of governance.

Lista de participantes *List of participants*

Albert Ramdin

Allister Haddon Sparks

Antonio de Aguiar Patriota

Antonio Jorge Ramalho da Rocha

Brahma Chellaney

Brice Lalonde

Bruce Jones

Bruce W. Jentleson

Carlos Henrique Cardim

Chan Heng Chee

David J. Rothkopf

Eduardo Fidel Pastrana Buelvas

Hermano Telles Ribeiro

Jeronimo Moscardo

Juan Gabriel Tokatlian

Julia E. Sweig

Luiz Maira

Marco Aurélio Garcia

Maria Regina Soares de Lima

Matias Spektor

Milda Maria Rivarola Espinoza

Monica Hirst

Parag Khanna

Paul Jackson Saunders

Pedro Carneiro de Mendonça

Rahul Chandran

Rathin Roy

Samuel Pinheiro Guimarães

Steven Craig Clemons

T. P. Sreenivasan

Zahir Tanin

Novas Estruturas de Governança Global

Brasília, 22 de abril de 2010



Emerging Structures of Global Governance

Brasilia, April 22, 2010

