

## CAPÍTULO 12

# POLÍTICA EXTERNA

### 12.1 CÚPULA DAS AMÉRICAS

A 9ª Cúpula das Américas, reunindo Chefes de Estado dos países da região, ocorreu na semana passada em Los Angeles, nos EUA, em circunstâncias muito diferentes da primeira reunião, organizada em Miami em 1994, quando os EUA apresentaram a proposta de uma área de livre comércio nas Américas (ALCA). O encontro foi realizado em um momento difícil para o anfitrião, às voltas com o apoio à Ucrânia na guerra contra a Rússia e a disputa pela hegemonia global com a China. A divisão interna nos EUA impediu que propostas dos dois partidos pudessem ser formuladas e apresentadas por Biden. A América Latina está bem abaixo nas prioridades da política externa dos EUA. Em pronunciamento recente sobre as prioridades da política externa, o Secretário de Estado, Anthony Blinken, nem mencionou a América Latina. O diálogo entre os EUA e a América Latina e Caribe encontra-se hoje em um dos piores momentos desde o fim da guerra fria.

Os EUA formularam sugestões consistentes e coerentes com seus próprios interesses na defesa da democracia e do meio ambiente, na imigração e na expansão do comércio e investimento, mas ignoraram questões sociais relacionadas com a desigualdade social e as dificuldades econômicas em praticamente todos os países da região. Mal preparado pelo atraso na organização dos documentos e na escolha dos temas para discussão, os EUA não convidaram Cuba, Venezuela e Nicarágua. Essa decisão equivocada de Washington acarretou o esvaziamento parcial da reunião pelo boicote dos presidentes do México, Guatemala, Honduras, El Salvador e Bolívia, que junto com outros países, reconhecem que as sanções e o isolamento impostos por Washin-

gton não trouxeram de volta a democracia. O Brasil, apesar de o Itamaraty recomendar a presença presidencial, só decidiu participar depois do oferecimento de encontro com Biden, à margem da reunião, cujo único intuito foi atender à prioridade de política eleitoral interna de Bolsonaro, ou seja, a chance de uma foto.

Nesse contexto, os EUA perderam uma oportunidade para tentar recuperar a liderança junto aos países hemisféricos, quando estão enfrentando crescente desafio econômico e comercial na região em virtude da cada vez maior presença da China, da Rússia e do Irã, além da ameaça do envio de tropas da Rússia para a Venezuela e Cuba a depender da evolução da guerra na Ucrânia. A Cúpula, que poderia ser uma oportunidade para Washington mostrar a força de sua liderança ameaçada, expôs a queda da influência dos EUA no hemisfério. O diálogo com os EUA tornou-se mais difícil também pela fragmentação econômica e ideológica dos países e pelo populismo de esquerda e de direita emergente, o que impede o aparecimento de uma liderança regional efetiva. A liderança tem um preço. O Brasil, nos últimos anos, renunciou à liderança sul-americana. Será que os EUA seguirão os passos do Brasil na América Latina e Caribe?

A ideia central dos EUA foi a proposta de uma “Parceria para a Prosperidade Econômica” no hemisfério para se contrapor à crescente influência da China na região, com investimentos, o fortalecimento das cadeias de suprimento e uma evolução dos acordos comerciais existentes. Ainda vaga e sem detalhes, a proposta focará “parceiros com posições políticas parecidas que já tenham acordos comerciais com os EUA”. O pacote inclui ainda uma declaração sobre imigração e a promessa de US\$ 300 milhões em ajuda. Foi anunciada também a criação de um Corpo de Saúde das Américas, talvez para se contrapor aos “médicos cubanos” e a doação de US\$ 12 milhões ao Brasil e Colômbia para a preservação da Amazônia. Foi também assinado, por apenas 14 países, documento sobre boas práticas regulatórias no comércio.

Além da retórica (“a América Latina não é o nosso quintal, mas nosso jardim”), os documentos divulgados ao final da Cúpula focalizaram, entre outros temas, o fortalecimento da democracia, direitos humanos, novas tecnologias, desenvolvimento sustentável e futuro verde; não significam uma mudança de política e pouco acrescentaram. Não por acaso, o documento com maior divulgação foi a Declaração sobre imigração, assinada por 20 chefes de Estado, entre os quais o presidente Bolsonaro. Esse foi o tema de maior interesse do governo americano, mas 11 países não assinaram e os quatro países de maior imigração para os EUA, México, Guatemala, Honduras e El Salvador não compareceram com seus chefes de Estado. A Declaração, que não é obrigatória, propõe a busca de financiamento de bancos internacionais para as questões migratórias, o reforço de modelos de migração temporária para trabalho e a retomada de programas de reagrupamento familiar de imigrantes. Os objetivos declarados são melhorar o acesso aos serviços públicos, como saúde, e promover a inclusão social e econômica desse grupo.

Como expressão clara da reduzida importância da Cúpula das Américas para os EUA, nem o *New York Times*, nem o *Washington Post*, nas edições de sábado, publicaram qualquer informação sobre os resultados do encontro, limitando-se a noticiar

que o presidente Biden, em campanha para aumentar o isolamento da Rússia, está encontrando resistência dos países latino-americanos que mantêm relações econômicas e comerciais com Moscou.

## **12.2 RELAÇÕES BRASIL-CHINA**

As relações Brasil-China ganharam novo impulso com a realização em maio passado da sexta sessão plenária da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN). A COSBAN, criada há 18 anos, é presidida pelos Vice-Presidente no Brasil e Vice Primeiro-Ministro na China e é o fórum mais importante para discutir, em alto nível, a orientação estratégica da cooperação bilateral.

No encontro, ficou evidenciada a diversidade do relacionamento bilateral que abrange as áreas de comércio, investimento, finanças, energia e mineração, agropecuária, ciência, tecnologia e inovação, cooperação espacial, indústria e tecnologia da informação, cultura e educação. Dentre outras medidas aprovadas, podem ser mencionadas a intenção de ampliar a colaboração na facilitação de comércio, para evitar barreiras protecionistas, em especial sanitárias e fitossanitárias, diversificação das exportações brasileiras, inclusive no setor agropecuário, com a inclusão de produtos industriais de maior valor agregado e a expansão da cooperação em inovação e sustentabilidade. Foi dado destaque à cooperação, de mais de trinta anos, na área espacial, com novos projetos, e o início da negociação do Plano Sino-Brasileiro de Cooperação Espacial 2023-2032. O trabalho conjunto no âmbito das organizações multilaterais continuará a ser desenvolvido na ONU, na OMC, no BRICS e no G20, além do Banco Mundial e o Novo Banco de Desenvolvimento. O Brasil ressaltou a importância que atribui à questão da Segurança Alimentar e à Sustentabilidade, da transição energética e dos desafios para uma economia de baixo carbono e para as perspectivas da relação bilateral. A China enfatizou a promoção do desenvolvimento econômico comercial bilateral e o fortalecimento da cooperação na área econômico-financeira e espacial.

O relacionamento com a China apresenta uma característica que não se encontra com nenhum outro país. Não me lembro de outro exemplo em que os governos decidiram, com visão de futuro, avançar com planos de médio prazo, definidos com objetivos precisos no contexto da Parceria Estratégica que já existe há dez anos, como aconteceu com o Plano de Ação Conjunta 2015-2021 e o Plano Decenal de cooperação 2012-2021. Na reunião da COSBAN, foi concluída a negociação de novos planos decenais para o relacionamento bilateral: o Plano Estratégico 2022-2031 e o Plano Executivo 2022-2026, expressando as prioridades que Brasil e China pretendem imprimir a seu relacionamento nos próximos anos.

No Plano Estratégico, os entendimentos concentraram-se em três eixos: político, economia (investimento, comércio e cooperação), e ciência (tecnologia e inovação). Podem ser ressaltados no campo político, entre outros, o respeito mútuo, a integridade territorial (que na prática apoia a posição chinesa contra a independência de Taiwan), e interesses vitais de cada lado; na área diplomática, a convocação do Diálogo

go Estratégico, em nível de chanceleres; nos organismos internacionais, o diálogo, inclusive no aumento da representação de países em desenvolvimento no Conselho de Segurança da ONU, como defende o Brasil. Na área econômica, houve concordância quanto à necessidade de diversificação da pauta das respectivas exportações e a ampliação da cooperação industrial e agrícola e energética, com apoio à energia renovável. Na área científica, vão ser estabelecidos, de comum acordo, setores prioritários para cooperação bilateral e um Plano de Cooperação Espacial 2023-2032.

O Plano Executivo define as áreas prioritárias para a cooperação bilateral e indica que metas concretas para o período 2022-2026 poderão ser consolidadas pelas instituições diretamente interessadas dos dois países, sendo a COSBAN o principal órgão decisório. São criadas subcomissões que encaminharão relatórios semestrais das suas atividades ao Itamaraty e ao Ministério do Comércio da China. Nesse sentido, ficou acordado um amplo diálogo político bilateral com áreas definidas e multilateral nos principais organismos internacionais. Reafirmando a importância dos temas econômicos e comerciais, ficou estabelecida ampla agenda de contatos nessas áreas, incluindo investimentos e infraestrutura, cooperação financeira, energia e mineração, agricultura, aquicultura e pesca, educação, esportes, cultura, turismo e saúde. Realce especial foi dado à cooperação na ciência, tecnologia e inovação além da cooperação espacial.

O Brasil mantém mecanismos de consulta com muitos outros países, mas os EUA são o único com quem a relação bilateral foi institucionalizada, aliás, durante o período em que servi como embaixador em Washington. Embora de maneira menos ambiciosa e sem planos decenais com metas estabelecidas, ocorrem consultas e diálogos de alto nível e reuniões de grupos de trabalho conjuntos nas áreas de comércio, ciência e tecnologia, agricultura e energia, além de um fórum com presidentes de grandes empresas dos dois países.

Espera-se que no caso da China não aconteça o que ocorreu com os EUA, onde a institucionalização ficou, em boa parte, na intenção.

### **12.3 A CENOURA E A SOBERANIA**

Na semana passada, o conselheiro de Segurança Nacional dos Estados Unidos, Jake Sullivan, visitou o Brasil e “abordou uma gama de prioridades estratégicas durante as reuniões de alto escalão com o governo brasileiro”, segundo comunicado oficial do governo dos EUA.

A aproximação com o governo Bolsonaro deve ser vista como uma ação pragmática dentro do contexto mais amplo da política externa e dos interesses geopolíticos dos EUA. A vinda da missão norte-americana de alto nível teve a ver, em especial, com o interesse do governo Biden de se contrapor à China no setor tecnológico, um dos componentes da confrontação geopolítica entre os dois países. A exclusão das empresas chinesas do 5G na Europa, África e Américas é uma das principais prioridades da diplomacia americana.

No contexto dessa visão estratégica, o governo Biden, enfrentando oposição da ala progressista do Partido, optou por fazer um gesto ao governo Bolsonaro ao oferecer a oportunidade do Brasil se tornar um sócio global da OTAN. A entrada permitiria acesso ao programa de cooperação da aliança militar. A eventual inclusão do Brasil como “sócio global” da Otan ofereceria igualmente condições especiais para a compra de armamentos de países que integram a organização e abriria espaço para a capacitação de pessoal militar nas bases da aliança ao redor do mundo. O governo Biden já havia deixado Brasília saber que a participação de empresas chinesas inviabilizaria a cooperação na área de defesa e segurança. Não é preciso muita imaginação para entender que esse oferecimento, tem de ver com o possível apoio dos militares no governo para reverter a decisão já tomada de não restringir a participação de qualquer empresa na licitação da Anatel. Como se sabe, nessa questão há uma divisão entre os militares. De um lado, o Gabinete de Segurança Institucional (GSI) adotou publicamente uma posição contrária à participação da China, usando argumentos de segurança nacional, mas outros membros das Forças Armadas, junto com as teles nacionais, são favoráveis, por nunca ter havido qualquer problema nas mais de duas décadas em que a empresa chinesa atua no país. Esse oferecimento, assim, foi apresentado como contrapartida ao veto à participação da Huawei no futuro mercado de 5G nacional. A relevância do mercado brasileiro e a perspectiva de influir na decisão de outros países sul-americanos são preocupações de Washington. No referido comunicado ao final da visita, ficou registrado que, em relação ao 5G, os EUA continuam a ter fortes preocupações sobre o papel potencial da Huawei na infraestrutura de telecomunicações do Brasil, bem como em outros países ao redor do mundo. A ausência de referência à posição do Brasil é positiva no sentido de que aparentemente o Brasil não cedeu, de imediato, às pressões dos EUA.

Encontra-se em gestação a reação do governo ao oferecimento de parceria global da OTAN e à pressão de Washington no tocante ao 5G. Espera-se que o estamento militar no governo deixe de lado interesses corporativos e aceite a decisão já anunciada de permitir a participação de todos. Na tomada da decisão, devem ficar claras as consequências para o Brasil de uma concessão aos EUA nessas questões.

O Brasil tem preocupação com a expansão da OTAN no Atlântico Sul, área prioritária na estratégia nacional de Defesa. O novo status poderia colocar o Brasil como instrumento dessa expansão, contrariando a política mantida até aqui, e podendo mesmo acarretar reação da Argentina em função das Malvinas.

Aceitando a pressão norte-americana, sem considerar os impactos negativos no setor de telecomunicações e no setor produtivo (indústria e agricultura), caso a regulamentação interna sobre a licitação do 5G seja alterada (por Decreto, pois não será possível modificar as regras fixadas pela Anatel, sem recomeçar todo o processo e sem audiência do TCU) e a participação de empresas chinesas fique inviabilizada, deverá haver repercussões concretas no relacionamento com a China. A questão do 5G é de crucial importância também para a China, como se viu na forte reação contra a Austrália depois do cancelamento da participação de empresas chinesas. O governo chinês poderia tomar medidas restritivas em relação às exportações de produtos agropecuários brasileiros, investimentos no Brasil, à exportação de vacinas e de insumos

farmacêuticos e aumentar sua presença econômico-comercial na América do Sul prejudicando nossos produtos.

Além disso, o atendimento dos interesses americanos não vai diminuir a pressão dos EUA no tocante à política ambiental e de mudança de clima em relação às ações ilegais na Amazônia (desmatamento, grilagem e queimadas), a direitos humanos e democracia (eleições em 2022), como explicitado no comunicado oficial.

Em vista dos interesses concretos que poderão ser afetados, o Brasil não pode se não adotar uma posição de independência no confronto tecnológico, comercial e geopolítico entre os EUA e a China. Motivações ideológicas ou geopolíticas não podem afetar os interesses do Brasil no médio e longo prazo. O Brasil em primeiro lugar.

## 12.4 BRASIL VOLTA AO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU

A partir de janeiro, no biênio 2022-2023, o Brasil voltará a ocupar um assento não permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. O Conselho de Segurança é formado por 15 países com direito a voto, cinco membros permanentes com poder de veto (Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, China e Rússia) e dez não permanentes.

Será a 11ª vez que o país integrará, como membro temporário, o mais importante órgão responsável pela segurança coletiva internacional. A última vez foi no biênio 2010-2011. Nunca o Brasil ficou tanto tempo fora do CSNU. No governo do PT, pelo pouco interesse nos trabalhos da ONU, o Itamaraty não trabalhou para sua reeleição como um dos representantes da América Latina. O período de ausência do Brasil iria até 2033, não fossem as gestões do Itamaraty em 2018 para que Honduras trocasse sua vez com o Brasil, para permitir a volta antecipada para o próximo ano.

Segundo declarações do ministro Carlos França, em 2022 e 2023, o Brasil balizará sua participação no Conselho de Segurança por sete prioridades: Prevenir e Pacificar; Manutenção Eficiente da Paz; Resposta Humanitária e Promoção dos Direitos Humanos; Avanço da Agenda de Mulheres, Paz e Segurança; Coordenação com a Comissão de Consolidação da Paz; Articulação com Organizações Regionais; e Por um Conselho de Segurança Mais Representativo e Eficaz. A atuação do Brasil no Conselho de Segurança, nos próximos dois anos, deverá seguir, em linhas gerais, as posições tradicionais defendidas pelo Itamaraty. Como não poderia deixar de ser, a defesa das liberdades fundamentais, será defendida para a busca da paz, assentada sobre a democracia e a justiça. Para tanto, o Brasil deveria defender a mediação, a diplomacia preventiva e seu papel de construtor da paz. O Brasil deverá continuar a defender as operações de manutenção da paz e as missões políticas especiais da ONU, com mandatos que respaldem a interdependência entre segurança e desenvolvimento. Ao longo dos últimos 70 anos, o país participou de mais de 50 missões de paz, com mais de 55 mil militares e policiais. Exerceu o comando da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti por treze anos e o comando da Força-Tarefa Marítima da Força Interina das Nações Unidas do Líbano por quase dez anos, além da participação na

Missão da ONU para a Estabilização na República Democrática do Congo. O respeito aos Direitos Humanos deverá ser defendido para resguardar as liberdades individuais e as garantias fundamentais, em conflitos armados e pelo Conselho de Segurança na imposição de sanções e de outras medidas de apoio à paz e à segurança internacional. De conformidade com o Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança, criado em 2017, o Brasil promoverá a valorização da agenda de mulheres, crianças e idosos, na busca de paz e segurança, como aplicação prática da relação entre manutenção e consolidação da paz. O Brasil permanecerá como defensor da prevenção e resolução de conflitos e da manutenção e consolidação da paz e deverá defender que a paz não significa simplesmente a ausência de conflitos armados, mas exige, igualmente, de forma estrutural, o respeito às liberdades fundamentais e à dignidade humana, inclusive a liberdade de expressão e a liberdade religiosa. Como presidente da Comissão de Consolidação da Paz, em 2014, o Brasil promoveu a participação de países em desenvolvimento e de organizações regionais e sub-regionais africanas nas atividades da Comissão e buscou o engajamento entre a PBC e o CSNU.

Assumindo um assento no CSNU, com a ONU politicamente esvaziada (as crises na Síria, no Iraque, na Crimeia não foram examinadas pela ONU), o Brasil poderá estimular as negociações sobre a reforma do conselho, para aumentar a sua legitimidade diante dos múltiplos e complexos desafios enfrentados pela comunidade internacional. Na última Assembleia Geral da ONU, em setembro, os países do G4, formado por Alemanha, Brasil, Índia e Japão, defenderam a urgência da reforma do Conselho de Segurança por meio do aumento do número de assentos permanentes e não permanentes, para torná-lo “mais legítimo, eficaz e representativo, ao refletir a realidade do mundo contemporâneo, incluindo países em desenvolvimento e os principais contribuintes”. Os países do G4 são candidatos a uma cadeira permanente e vão trabalhar para o lançamento das negociações e de um documento único, que servirá de base para projeto de resolução.

Crises localizadas (como Rússia-Ucrânia) ou que possam ser geradas pela disputa entre EUA e China (como Mar do Sul da China e Taiwan), questões concretas (embargo a Cuba) e outras relacionadas com restrições financeiras (perda de voto pelo não pagamento), o meio ambiente, mudança de clima, democracia e direitos humanos, refugiados e, em especial, com a agenda de costumes, colocarão à prova a ação diplomática brasileira em sintonia com os princípios fundamentais da Carta da ONU. O grande desafio hoje do Itamaraty será o de conseguir manter as posições tradicionais da diplomacia brasileira para que, em algumas dessas prioridades, não haja uma drástica reversão da política multilateral, caso haja mudança de governo com as eleições presidenciais em 2023.

## **12.5 REVISITANDO A NEGOCIAÇÃO BRASIL-TURQUIA COM O IRÃ**

Espera-se para esta semana, a conclusão dos entendimentos entre os Estados Unidos e o Irã a fim de definir as condições para a volta do governo Biden ao acordo nuclear, abandonado por Trump e, por isso, desconsiderado por Teerã.

Por seu interesse e oportunidade, transcrevo a descrição que o ex-embaixador da França nos EUA, Gerard Araud, fez dos entendimentos sobre esse importante acordo. No livro *Passeport Diplomatique* (Grasset, 2019), Araud, na época diretor político do *Quai D'Orsay* e negociador francês nas tratativas com o Irã, comenta as negociações encetadas pelo Brasil e Turquia com o Irã, segundo a visão dos países que negociaram com o governo iraniano.

A iniciativa brasileira e turca de levar adiante a negociação, na interpretação de Lula e de seu ministro do exterior, resultou de pedido formulado por carta do presidente Obama, na qual ressaltava que os EUA apoiavam a proposta do ex-diretor geral da Agência Internacional de Energia Atômica no sentido de que o Irã transferisse 1.200 quilos de seu urânio de baixo enriquecimento para fora do país (Turquia). O presidente dos EUA lembra que havia pedido cautela a Lula nas negociações com o Irã, por não acreditar na boa fé do governo de Teerã, e instara o Brasil a insistir junto ao Irã a aceitar o oferecimento do governo de Washington de o país manter seu urânio na Turquia como caução, enquanto o combustível nuclear estava sendo produzido. Esse foi o encorajamento contido na carta de Obama. O acordo negociado pelo Brasil e Turquia com o Irã previa o envio por parte do Irã à Turquia de 1.200 quilos de seu urânio levemente enriquecido (a 3,5%) para uma troca, em um prazo máximo de um ano, por 120 quilos de combustível altamente enriquecido (20%), necessário para o reator experimental de Teerã. O acordo, que reconhecia ainda o direito do Irã de utilizar para fins pacíficos a tecnologia nuclear e o enriquecimento de urânio, segundo Celso Amorim, foi rejeitado pela secretária de Estado Hillary Clinton, menos de 24 horas depois da sua assinatura.

Segundo Araud, no meio de uma difícil negociação que se estendia por mais de seis anos, “o Brasil e a Turquia, sem conhecer todos os detalhes desses entendimentos, decidiram interferir no processo, com base em uma interpretação da carta de Obama que reafirmava o objetivo que o grupo 5+1 (EUA, França, Reino Unido, Rússia e China) estava perseguindo (transferência do urânio para fora do país), sem entrar nos detalhes, como era de se esperar nesse tipo de correspondência”. “Os negociadores brasileiros e turcos, que desconheciam o histórico das longas negociações com o Irã, decidiram começar uma negociação paralela com base na carta de Obama a Lula e assinaram com os iranianos – que sabiam precisamente o que estava por detrás das palavras – um texto desequilibrado, que todos, inclusive a Rússia e a China, tiveram de rejeitar”. “No primeiro parágrafo do acordo, ficava reconhecido o direito do Irã de enriquecimento do urânio, que não estava em negociação com os EUA. Isso representava, de um lado, o descumprimento de cinco resoluções do Conselho de Segurança da ONU que solicitavam que o Irã suspendesse as atividades nessa área, e de outro, uma relevante inovação em termos de não proliferação, pois nunca o enriquecimento do urânio para programa nuclear foi considerado um direito, contrariamente ao direito no tocante ao uso pacífico da energia nuclear”. “O Brasil e a Turquia caíram em uma armadilha”. A bem da verdade, comenta Araud, “a carta de Obama era ao mesmo tempo **muito pouco** precisa e contribuiu para deixá-los perdidos em um labirinto, no qual os próprios negociadores do grupo estavam sem saída há seis anos”. “Brasil e Turquia se abstiveram na votação da Resolução do conselho de segurança que impôs sanções contra o Irã”. Araud conclui que, “além de desequilibrado, o acordo incorpo-



rou reivindicações do Irã que não haviam sido aceitas pelo grupo 5+1, como o direito ao enriquecimento do urânio para o programa nuclear, o que contrariava cinco resoluções da ONU, prevendo apenas sua utilização para fins pacíficos”.

Os comentários do ex-embaixador francês em Washington qualificam as reiteradas manifestações de Lula e de Amorim de que o Brasil se engajou na negociação com o Irã em decorrência de um pedido formal de Obama. Uma leitura atenta da carta do presidente dos EUA mostra que o governo americano apenas instou o Brasil e a Turquia a convencer Teerã a transferir o urânio de baixo teor para fora do país, nos termos da proposta a AEIA.

Depois desse episódio que envolveu o Brasil diretamente, as negociações prosseguiram por quase uma década e foram concluídas em 2019. O Irã assumiu a obrigação de suspender por 15 anos seu programa nuclear com a redução do total de centrífugas e de seu estoque de urânio. Com a saída dos EUA, Washington voltou a impor sanções políticas e econômicas. A plena reativação do acordo sobre o programa nuclear de Teerã passa pelo cumprimento pelo Irã das restrições ao processamento do urânio e pela suspensão das sanções americanas.