

CEBRI

CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS



Projeto America in the World: the US foreign policy and the Brazilian view on the bilateral agenda

Relatório #1 - Multilateralismo e Organizações Internacionais

JULHO/2022

Relatório #1

Multilateralismo e Organizações Internacionaisⁱ

INTRODUÇÃO

Este relatório refere-se ao primeiro webinar temático do projeto "America in the World: the US foreign policy and the Brazilian view on the bilateral agenda", uma parceria entre o CEBRI e o Consulado Geral dos Estados Unidos no Rio de Janeiro. O evento, ocorrido em 13 de julho de 2022, abordou o eixo temático "Multilateralismo e Organizações Internacionais", promovendo discussões acerca das atuais questões sobre governança global e dos desafios e oportunidades para as políticas externas do Brasil e dos Estados Unidos e a cooperação bilateral nessa área.

Para explorar esses temas, foram convidados o embaixador Antonio Patriota, Embaixador do Brasil no Egito, Ministro das Relações Exteriores (2011-2013) e Representante Permanente do Brasil na ONU (2013-2016) e Francis Gavin, Diretor do Centro Henry A. Kissinger para Assuntos Globais da Johns Hopkins (SAIS). Os participantes destacaram as transformações nas relações diplomáticas ao longo dos últimos anos e nos esforços de cooperação entre Brasil e EUA, analisando os desafios impostos pelas constantes reconfigurações na balança de poder global e seus impactos para o multilateralismo.

TEMAS

Geopolítica e Sistema Multilateral

Segundo os especialistas, o sistema internacional vem atravessando um processo de transformações e aumento das pressões competitivas entre os Estados. Nesse contexto de transição geopolítica, constantes alterações nas relações bilaterais, decorrentes desses pontos de tensão, causam impactos diretos no sistema multilateral. A exemplo dessa dinâmica, a ascensão de contestadores da hegemonia dos EUA vem modificando a postura da diplomacia norte-americana e das relações multilaterais como um todo, que já não obedecem mais a lógica de um mundo unipolar. O aumento das competições com a China e suas implicações para o estabelecimento de relações de cooperação internacional foram um ponto de atenção destacado pelos palestrantes. Os EUA ainda são a principal potência militar do mundo e não é provável que percam esse status num futuro próximo. Porém, economicamente, a China, segundo alguns cálculos, já superou os norte-americanos como a maior economia do mundo.

Navegar nesse mar de disputas e reconfigurações de poder não é uma tarefa simples para os Estados Unidos e nem para o Brasil. Ambos os países passam por um processo de aprendizado acerca de como transitar nessa nova realidade geopolítica. Da esfera militar à econômica, o sistema internacional está diante de um processo de maior descentralização de poder. Na esfera diplomática, países de desenvolvimento pequeno ou médio, particularmente quando se unem e atuam sobre tópicos de interesse comum, vêm criando um espaço mais amplo de influência internacional. Nesse sentido, uma ordem multipolar cria oportunidades para que o Brasil se posicione de forma independente. Essa configuração da ordem internacional é muito bem recebida pela diplomacia brasileira, que principalmente a partir da redemocratização, se posicionou como defensora de um multilateralismo mais democrático, inclusivo e plural, aberto ao debate e com um Conselho de Segurança expandido nas Nações Unidas.

Por outro lado, para os EUA, readequar-se a essa nova realidade requer, além de mudanças na política externa, um ajuste simbólico e psicológico, já que o estabelecimento de uma ordem multipolar não é uma concepção automaticamente bem recebida para o país, considerando o histórico dos sistemas bipolar e unipolar. Nesse sentido, foi apontado pelos palestrantes que o legado que a administração Biden tem construído é misto: se por um lado há a demonstração de interesse em maior concertação com parceiros e aliados, e apoio a iniciativas multilaterais, como o G7 e a OTAN, por outro, a visão "à la carte" que os EUA historicamente apresentou com relação ao multilateralismo segue sendo praticada com, por exemplo, pouca atenção dada à iniciativas como a ONU, a OMC, entre outras.

Política Externa dos Estados Unidos

Os palestrantes destacaram que, nesse cenário de transição, os Estados Unidos vêm enfrentando a necessidade de adaptar sua política externa diante das pressões competitivas e das modificações estruturais. A mudança de governo com a vitória do presidente Joe Biden, fez com que a atual administração da Casa Branca iniciasse um processo de reaproximação dos EUA com o multilateralismo, resgatando a cooperação com alianças e organizações internacionais, que haviam sido enfraquecidas pelo governo Trump. A própria escolha do atual Secretário de Estado, Anthony Blinken, evidencia essa iniciativa, tendo em vista sua abertura ao diálogo e qualificação como diplomata. Apesar desse movimento, alguns pontos foram destacados como objeto de poucas mudanças em relação ao governo antecessor, como a postura intensamente competitiva com relação à China, nas várias frentes dessa relação bilateral, fazendo com que o diálogo entre os dois países

esteja bastante tensionado, o que é preocupante para o sistema internacional por diversos motivos. Além disso, a cooperação com a América Latina é um componente da política externa norte-americana que teve seu protagonismo diminuído na administração Biden.

Os especialistas também avaliaram a importância de eventos como a retirada dos EUA do Afeganistão e a Guerra na Ucrânia, como pontos delicados na gestão do atual presidente. A saída atabalhoada do Afeganistão teve uma repercussão negativa internamente que, apesar de ser compreendida, recebeu críticas pela maneira em que foi implementada. Por outro lado, a postura dos EUA e de seus aliados frente à invasão russa na Ucrânia - a oposição declarada ao uso unilateral da força e intervenção militar em oposição à lei internacional - funcionou como uma oportunidade de remediar a baixa aprovação doméstica, podendo ser considerada como um saldo positivo para o governo Biden, até o momento. Ao mesmo tempo vale ressaltar que a guerra na Ucrânia pode gerar mais desafios ao sucesso da cooperação em organizações multilaterais como a OTAN, no longo prazo, considerando que o contexto global atual está permeado por crises e desafios relevantes como inflação, insegurança alimentar, alta nos preços de energia e combustíveis, e a possibilidade de uma guerra estendida. Assim, é possível enxergar uma fragilidade da cooperação e união que a guerra gerou entre os EUA e seus aliados, caso ela se estenda por muitos meses e saia do foco de atenção da opinião pública internacional.

Cooperação Bilateral

Apesar dos desafios, a relação bilateral Brasil-EUA reserva oportunidades com muito potencial para ambos os países. Os especialistas concordam acerca da necessidade e importância de promover e aprofundar a cooperação, principalmente, nos campos da sustentabilidade ambiental, economia e investimentos privados, educação e cultura.

Além disso, foi dito que há um intenso fascínio da população brasileira com o estilo de vida norte-americano, evidenciando uma identificação cultural valiosa para o aprofundamento das relações bilaterais entre Brasil e Estados Unidos.

Comércio/Economia

Levantou-se, durante o evento, que em termos de trocas comerciais e investimentos, Brasil e EUA possuem uma relação sólida e relevante. Contando com um conhecimento profundo entre os setores privados dos dois países, os EUA continuam sendo o maior investidor na economia brasileira.

Iniciativas da AMCHAM como o CEO Fórum podem ser destacadas como parte dos importantes esforços no âmbito da cooperação econômica. Essa particularidade deve ser estimulada visando o aprofundamento e o fortalecimento, não apenas da cooperação econômica, como também das áreas de Ciência e tecnologia, estratégicas e muito importantes para o Brasil.

Por outro lado, a relação bilateral Brasil-China, tornou-se muito importante e vantajosa para a economia brasileira e inseriu um novo elemento nas relações do país com os EUA, em particular. Nesse contexto, o Brasil ocupa a posição incomum de possuir uma balança comercial superavitária com relação aos chineses, diferentemente da maior parte dos parceiros comerciais do país asiático.

Meio Ambiente

Com relação ao meio ambiente e ao combate às mudanças climáticas, houve, historicamente, um apoio considerável do governo dos EUA nessas áreas junto ao Brasil, que vem assumindo um protagonismo nesse importante ponto da agenda internacional. O prognóstico é de que não será possível avançar com a agenda climática sem reconhecer a importância do multilateralismo e das organizações internacionais nesse processo. Nesse quesito, os especialistas ressaltaram que se por um lado o governo Biden iniciou seu mandato com uma agenda ambiental ambiciosa e dando bastante atenção ao tema, por outro, dificuldades internas de aprovações no congresso norte-americano ofuscaram essas ambições. De qualquer forma, este é um ponto de grande potencial para a cooperação bilateral Brasil-EUA.

Segurança

Os participantes ressaltaram que alguns pontos dessa relação, como a cooperação militar, podem não ser objeto de esforços muito intensos entre os países. Com relação à segurança, por exemplo, o Brasil possui, historicamente, o compromisso de não desenvolver energias nucleares, exceto para fins pacíficos. Essa postura remete ao compromisso brasileiro em manter a América Latina como uma zona desnuclearizada e pacífica, como determina o Tratado de Tlatelolco. Por outro lado, o Brasil é um proeminente ator no que se refere aos esforços multilaterais de promoção e garantia da segurança global, tendo sido eleito em onze ocasiões como membro temporário do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Assim, o diálogo constante e a transparência nessa área de cooperação serão essenciais para fortalecer a relação bilateral entre Brasil e EUA.

Guerra na Ucrânia

Segundo os especialistas, apesar de uma tragédia absolutamente condenável, as tentativas de resolução podem ser uma oportunidade para uma maior compreensão do tipo de posição que o Brasil assume com relação à segurança no sistema multilateral. Nesse contexto, é necessário destacar que o Ocidente e os EUA deixaram claro, através de sua adesão à resolução da ONU, que são contra o uso unilateral de força e contra a intervenção militar em violação da lei internacional. Porém, em posições anteriores, ações de guerra preemptiva e tomadas de ações unilaterais foram seletivamente aprovadas, desde que os interesses nacionais fossem fortes o suficiente, gerando um ponto de discordância com a postura histórica da diplomacia brasileira.

CONCLUSÃO

Diante das reconfigurações de poder no cenário internacional, a diplomacia brasileira vem expressando suas preferências pelo estabelecimento de uma ordem internacional construída sobre o multilateralismo e fundamentada nos princípios de uma maior distribuição de poder. Assim, a maturidade em lidar com as discordâncias acerca de pontos estratégicos deve ser um elemento essencial da relação bilateral entre Brasil e EUA.

ⁱ Este documento foi produzido como parte de projeto em parceria entre o CEBRI e o Consulado Geral dos Estados Unidos no Rio de Janeiro, financiado através de “grant” federal do Departamento de Estado dos Estados Unidos.