

Do *America First* para *America Is Back*: Primeiros Dias da Diplomacia de Biden

.....
RUBENS RICUPERO

Em menos de 100 dias, a diplomacia de Biden transformou a agenda internacional dos Estados Unidos. Contudo, o mais difícil está por vir. As mudanças foram tão numerosas que justificam classificação em três categorias.

A primeira inclui lista já respeitável: volta ao Acordo do Clima de Paris; suspensão da retirada da Organização Mundial de Saúde; aceitação da candidata nigeriana como diretora-geral da Organização Mundial de Comércio; anúncio da intenção de retorno ao Conselho de Direitos Humanos; prorrogação por mais cinco anos do acordo Novo SALT sobre controle de armas estratégicas com a Rússia.

Essas medidas apresentam alguns traços em comum: produzem efeito instantâneo e refletem opção pela primazia dos meios diplomáticos, a valorização do multilateralis-

mo e da ordem mundial baseada em normas. Dependiam apenas da vontade do governo americano e, num caso, também da Rússia, que já expressara disposição de aceitar a prorrogação do Novo SALT.

O segundo grupo abrange ações corretivas, simbólicas ou efetivas, para sinalizar abandono da orientação de Trump: abolição de medidas discriminatórias contra ingresso nos EUA de cidadãos procedentes de países muçulmanos e africanos; aumento da cota de refugiados de 12 mil para 125.000 por ano; reforma da política de imigração, incluindo iniciativas para regularizar a situação dos *Dreamers*; suspensão da construção do muro na fronteira com o México.

As medidas desse segundo grupo se assemelham às do primeiro por resultarem de decisões executivas unilaterais do governo de Washington, não dependerem de assentimento de outros governos e produzirem efeitos internacionais, embora a rigor pertençam mais à esfera interna do que externa.

A terceira categoria engloba os desafios mais difíceis: a redefinição de estratégias para lidar com os principais problemas da agenda de segurança dos Estados Unidos: China, Rússia, Irã, Oriente Médio, Coreia do Norte; o aquecimento global; e o comer-

.....
RUBENS RICUPERO é jurista, diplomata e tem forte atividade como economista, sendo presidente honorário do *think tank* Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial. Na carreira diplomática exerceu funções de assessor internacional do presidente eleito Tancredo Neves e do presidente José Sarney; de representante do Brasil junto aos órgãos da ONU sediados em Genebra; e de embaixador nos Estados Unidos. Foi ministro do Meio Ambiente no governo Itamar Franco, e da Fazenda, no de Fernando Henrique Cardoso.

cio internacional. Ela concentra as grandes questões contemporâneas, vai além da capacidade do poder unilateral americano, requer estratégias de longo prazo e participação ativa de aliados. Em contraste com os dois primeiros grupos, o balanço até agora consiste mais em intenções do que realizações, esboços de políticas ainda não plenamente elaboradas e muito menos executadas.

O caso do Irã ilustra a dificuldade de avançar nessa área. Biden gostaria de voltar ao acordo plurilateral para controlar o programa nuclear iraniano, abandonado por Trump. No entanto, um mês depois de tomar posse, ordenou ataques retaliatórios na Síria contra milícias apoiadas por Teerã. Não suspendeu as sanções decretadas pelo antecessor, como exigiam os iranianos. Estes, em reação, rejeitaram a proposta de conversações informais, mantendo o impasse.

Biden sinalizou a diferença de sua abordagem por meio de ataque calibrado contra milícias pró-iranianas, isto é, sem visar diretamente ao alvo do Irã, mas deixando clara a disposição de responder a agressões indiretas de milícias. Na exposição mais abrangente da nova política externa feita em discurso no Departamento de Estado, em começo de fevereiro, o presidente anunciou que estava terminando todo apoio a operações ofensivas no Iêmen, inclusive vendas de armas, corrigindo a política de Trump de alinhamento com os sauditas.

Equilibrando com prudência esse relativo distanciamento da Arábia Saudita, o presidente americano reafirmou que continuaria a apoiar e ajudar os sauditas a se defenderem de ataques de forças equipadas pelo Irã. A mesma cautela dosou a publicação do relatório, inculcando o homem forte saudita pelo assassinato atroz do jornalista Jamal Khashoggi, balanceado pela decisão de pou-

par de sanções diretas o príncipe que detém o poder efetivo no reino.

O desafio de Biden reside em definir política capaz de levar Teerã à mesa de negociação em troca da gradual suspensão das sanções. O objetivo não se limita apenas a dar cumprimento pleno ao acordo de controle nuclear. Visa igualmente chegar a um *modus vivendi* a respeito das ações desestabilizadoras de milícias apoiadas pelo Irã no Iraque, na Síria, no Iêmen e no Líbano, como querem os aliados regionais dos EUA (Israel, Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos). Com a aproximação da eleição presidencial iraniana em junho, cada vez se reduz mais a oportunidade de articular estratégia tão complexa e ambiciosa. Talvez por isso, o discurso no Departamento de Estado cite o Irã somente de forma tangencial.

Restaurar a fórmula dos “dois Estados”

Otra questão de complexidade igual ou superior que ficou de fora do discurso é a de Israel, onde o governo Biden gostaria de restaurar a moribunda fórmula dos “dois Estados”, sem abrir mão dos avanços da política de Trump em normalização das relações israelenses com vários países árabes. Para tanto, dispõe-se a manter a transferência da embaixada a Jerusalém, outro legado do governo anterior.

Os exemplos do Irã e Israel indicam como um abismo separa a intenção da realidade. Desde Obama, os EUA desejariam libertar-se do Oriente Médio, a fim de deslocar para a Ásia seu foco estratégico principal. A região, porém, desfaz todos os planos de retirada, como prova o Afeganistão, que devora vidas americanas desde 2001.

Por mais importante que seja a ameaça do Irã, Biden sabe muito bem que ela não se

compara aos dois grandes desafios existenciais dos EUA: China e Rússia. No discurso do Departamento de Estado, o presidente refere-se à China como “nosso mais sério competidor” e à Rússia como determinada a “causar dano e perturbação” à democracia americana.

A partir de 2012, os americanos começaram a mudar a estratégia em relação à China com a chamada política do “*pivot to East Asia*”, a doutrina de Hillary Clinton e Obama de deslocar o eixo estratégico do Oriente Médio em direção à Ásia do Leste. Washington buscou reforçar o arco de alianças contornando a China, do Japão e Coreia do Sul, ao norte, passando pelo Sudeste asiático – Vietnã, Malásia, Indonésia, Filipinas e Tailândia –, até se fechar ao sul com a Índia, a Austrália e a Nova Zelândia.

Em abril de 2015, o *Council on Foreign Relations* divulgou o estudo *Revising US Grand Strategy Toward China (Revisando a Grande Estratégia dos EUA em relação à China)*, encomendado a Ashley J. Tellis e Robert D. Blackwill. O documento admitia francamente: “*Em razão de que o esforço americano para ‘integrar’ a China na ordem liberal internacional acabou por gerar novas ameaças à primazia dos EUA na Ásia – e, em consequência, poderia resultar num desafio ao poder americano globalmente – Washington necessita uma nova grande estratégia em relação à China que vise a contrabalançar o poder chinês em vez de continuar a ajudar sua ascensão*”.

A conclusão dos autores é igualmente sem ilusões: “*não existe real perspectiva de edificar ‘confiança básica’, ‘coexistência pacífica’, ‘mútuo entendimento’, uma ‘parceria estratégica’ ou ‘um novo tipo de relacionamento de grandes potências’ entre os EUA e a China. O máximo que se pode*

esperar dos dois lados é cautela e previsibilidade autocontida, ao mesmo tempo em que a competição estratégica intensa EUA-China passa a ser o novo padrão normal”.

Sem clima para Guerra fria

Cabe agora ao governo Biden elaborar uma nova grande estratégia de competição com a China que não degenere simplesmente na reedição da velha Guerra Fria, com a pretensão de reduzir a vida internacional a essa disputa, obrigando os demais a escolher um dos lados. Deverá igualmente dosar o empenho de contrabalançar o poder de Pequim com a necessidade de obter sua cooperação em temas de interesse comum como a luta contra o aquecimento global, a prevenção de futuras pandemias e a não proliferação nuclear na Coreia do Norte e no Irã, os interesses da economia global.

Desde a campanha presidencial, Biden tem multiplicado declarações de que considera a política em relação à China como responsabilidade não só dos EUA, mas de seus aliados democráticos, devendo basear-se no consenso e na participação. É cedo para prever como essa intenção se traduzirá em realidade concreta. A assinatura, semanas antes da posse da nova Administração norte-americana, de dois megatratados que têm a China como participante central indica que a maioria dos países, mesmo aliados estreitos de Washington, não deseja regressar ao clima de divisão da Guerra Fria, preferindo continuar a explorar o potencial de cooperação com Pequim.

O primeiro foi o *Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP)*, firmado em Hanoi, em 15/11/2020, maior acordo de livre comércio até hoje, com 15 signatários, englobando China, Japão, Coreia do Sul,

Austrália, Nova Zelândia e nações do sudeste da Ásia. O segundo acordo, celebrado em 30/12/2020, consiste no *Comprehensive Agreement on Investments* entre a União Europeia e a China.

É significativo que, por ora, Biden tenha preferido deixar em vigor as sanções contra a China decretadas por Trump, como fez também com o Irã. Não se dispõe, no momento em que escrevo, de uma exposição sistemática da estratégia chinesa do novo governo similar ao *The Elements of the China Challenge*, do *Office of Policy Planning* do Departamento de Estado (novembro de 2020) ou aos discursos programáticos do vice-presidente Pence e do ex-secretário de Estado Mike Pompeo. Terá, portanto, de esperar algum tempo a comparação circunstanciada da estratégia de Trump com a apenas esboçada por Biden.

O que se pode dizer de imediato é que, apesar da retórica mais moderada, o presidente endureceu em substância na condenação pública dos campos de concentração da população uigur e das violações às liberdades de Hong Kong, em cotejo com a indulgência ou mal-disfarçada aprovação de Trump. A nova administração não parece haver amadurecido uma linha definitiva a respeito do comércio, aguardando o cumprimento pelos chineses dos compromissos assumidos no acordo assinado pelo governo anterior, em junho de 2020, cuja primeira fase de execução se viu prejudicada pela pandemia.

Não se sabe se e como o governo Biden pretende reagir aos grandes acordos comerciais e de investimento recentes fechados com a China por aliados tradicionais como a Europa, de um lado, e o Japão, a Coreia do Sul, a Austrália e a Nova Zelândia, do outro. Esses acordos inviabilizam a abordagem de isolamento da China inaugurada por Oba-

ma no *Trans-Pacific Partnership Agreement (TPP)*, de 2016, abandonado por Trump no ano seguinte.

A ausência de uma estratégia comercial do novo governo e a declarada intenção do presidente de condicionar adicionais aberturas à recuperação da competitividade da indústria americana complicam ainda mais a tarefa de desenvolver resposta efetiva a essas iniciativas. Não obstante, alguns sinais recentes começam a oferecer indicações do que se está delineado.

Em fins de fevereiro, Biden ordenou que se procedesse a um levantamento das cadeias globais de suprimento em microchips, baterias de alta capacidade, produtos farmacêuticos básicos, minerais críticos e terras raras, com vistas a desenvolver alternativas à dependência excessiva em relação à China e outras poucas fontes asiáticas.

Por trás da iniciativa, perfila-se a ideia de uma grande aliança das “tecnodemocracias” para *overspend* a “tecoautocracia” chinesa na pesquisa das tecnologias de vanguarda que definirão a supremacia estratégica no futuro. Fora a Austrália em minerais e terras raras, os parceiros-chave na corrida por avanços – não só em chips, mas também em inteligência artificial –, computação quântica e outras tecnologias, seriam Taiwan, campeã mundial de semicondutores, Japão e Coreia do Sul.

Se, no discurso no Departamento de Estado, a China aparece mais como competidora, a Rússia figura, acima de tudo, na qualidade de agressora. Em contraste declarado com o predecessor, Biden afirma que os EUA não mais fingirão ignorar ações agressivas russas, entre as quais cita explicitamente a interferência nas eleições, os ataques cibernéticos e o envenenamento dos próprios cidadãos. Promete aumentar para a

Rússia o custo dessas ações e defender o povo americano e seus interesses vitais.

Distanciando-se claramente da atitude curiosamente pró-Putin de Trump, o governo Biden coordenou com os aliados europeus a aplicação de sanções contra Moscou devido à prisão do opositor Alexei Navalny e à repressão das manifestações contra sua prisão. À luz dos resultados parcos das sanções aplicadas no passado em punição pela anexação da Crimeia e a interferência secessionista na Ucrânia, parece pouco a fim de configurar estratégia efetiva para lidar com o desafio do audacioso líder russo, não apenas em seu entorno imediato, mas na Síria e outras regiões.

O comércio mundial constitui outra área na qual, até agora, as iniciativas da nova Administração dão continuidade na prática à linha anterior. O programa *Buy American*; a manutenção das sanções comerciais contra a China, de cotas para alumínio e aço; a preocupação com empregos e a indústria norte-americana; e a retórica implausível de que as regras internacionais desfavorecem os interesses dos EUA são quase indistinguíveis do discurso e da práxis do seu predecessor. Não revelam apetite particular pela liberalização do comércio, dando a impressão de que, da mesma forma que em relação à China, as mudanças ocorridas refletem a evolução da sociedade americana e vieram para ficar.

Avanços ambientais e Cúpula do Clima

Já em relação ao meio ambiente, a reviravolta tem caráter radical e anuncia que o tema, confiado ao ex-secretário de Estado e ex-candidato presidencial John Kerry, deve ocupar posição central nas relações internacionais de Washington. O governo atual-

mente prepara a Cúpula do Clima, marcada para o Dia da Terra, 22 de abril, para a qual estão sendo convidados líderes das principais economias. A intenção anunciada é de persuadir os governos a elevarem a ambição de suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (CND ou NDC em inglês), a fim de tornar possível atingir a meta do Acordo de Paris de limitar a elevação média da temperatura em até 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais.

Com o retorno dos Estados Unidos ao Acordo de Paris e o anúncio de datas para a descarbonização das economias da União Europeia, da China, e do Reino Unido, cresceram as expectativas em torno da próxima reunião das Partes Contratantes da Convenção das Nações Unidas de Mudança Climática (COP 26), em Glasgow (Escócia), no final deste ano. Ademais de compromissos mais ambiciosos para atingir as metas de Paris, espera-se, entre outras medidas, a aprovação dos Mecanismos de Crédito de Carbono e de um fundo financeiro de 100 bilhões de dólares.

Um dos obstáculos enfrentados pelo governo Biden na preparação da reunião do Dia da Terra consiste em cobrar dos outros o que ele não tem: uma CND ambiciosa. A apresentada por Obama expirou com a retirada de Trump do Acordo de Paris e elaborar uma CND de acordo com parâmetros atualizados demanda tempo. Para o governo brasileiro, cuja contribuição pode ser decisiva, a Cúpula representa talvez a melhor e possivelmente única oportunidade de relançar em bases positivas suas relações com o governo Biden e a comunidade internacional em geral.

O próprio presidente reconheceu no discurso no Departamento de Estado que a situação interna americana cria problemas sérios de credibilidade para as iniciativas

que tenciona tomar na defesa da democracia e dos direitos humanos em âmbito global, como sua planejada Cúpula em favor da Democracia. Polarização e radicalização da sociedade, violência e terrorismo de extrema direita, desigualdade racial, discriminação contra as pessoas LGBTQI+ precisam ser superadas para que os EUA possam ter condições mínimas de reivindicar liderança moral nesses temas.

Idêntica preocupação transparece na prioridade absoluta que Biden conferiu a duas questões domésticas vitais: a supressão da Covid-19 por meio da vacinação e o programa maciço para revigorar a economia

americana. Em última análise, do êxito do presidente em reunificar a nação, eliminar a pandemia e recuperar a economia, depende em grande parte a possibilidade de conduzir uma política externa capaz de apagar a herança maldita deixada pelo predecessor e reconquistar o patrimônio perdido de prestígio e *soft power*.

.....
Nota cautelar: *Terminei de escrever este artigo às 19 horas do dia 4 de março de 2021, exatamente 43 dias e 5 horas depois da posse de Biden. Trata-se obviamente de tempo insuficiente para balanço da política externa que seja algo mais do que panorama preliminar, sujeito a revisões e modificações à medida que essa política se desenvolva.*