

# O Brasil e o México diante da guerra na Ucrânia: um caso de indiferença recíproca

---

**Guadalupe González González**

**Monica Hirst**

**Eduardo Morrot**

**Resumo:** Este ensaio apresenta os resultados de uma investigação comparativa sobre as posições do Brasil e do México no Conselho de Segurança das Nações Unidas durante 2022 perante a guerra na Ucrânia. Além de motivos da ordem político-econômica, a distância entre os dois países é fruto da resiliência de um antigo e desgastado enigma do regionalismo latino-americano: a indiferença recíproca brasileiro-mexicana. A ausência de diálogo bilateral indica um contínuo déficit de coordenação regional congruente com o silêncio da América Latina diante do conflito.

**Palavras-chave:** Brasil; México; guerra na Ucrânia; Conselho de Segurança; regionalismo latino-americano.

## **Brazil and Mexico in the Face of the War in Ukraine: A Case of Reciprocal Indifference**

**Abstract:** This essay presents the results of a comparative investigation of the Brazilian and Mexican positions in the United Nations Security Council during 2022 in the face of the war in Ukraine. In addition to political-economic reasons, the distance between the two countries results from the resilience of an old and worn-out enigma of Latin American regionalism: the reciprocal Brazilian-Mexican indifference. The absence of bilateral dialogue indicates a continuing regional coordination deficit congruent with Latin America's silence in the face of the conflict.

**Keywords:** Brazil; Mexico; war in Ukraine; Security Council; Latin American regionalism.

A guerra na Ucrânia foi um tema central da agenda do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) durante o ano de 2022. Seu tratamento foi motivo de exacerbada tensão e manifestação contínua de rispidez entre os cinco membros permanentes (P5), o que proporcionou momentos de impasse e inoperância do órgão para lidar com o principal conflito militar do pós-Guerra Fria. A partir da decisão do governo de Vladimir Putin de invadir a Ucrânia em 24 de fevereiro desse ano, as potências atlânticas reforçaram sua atuação como bloco na veemente condenação à Rússia, o que foi automaticamente endossado pelos membros rotativos europeus – Noruega, Irlanda e Albânia. Tal coesão contrastou com a prevalência de autonomia e silêncio estratégico assumidos pela China, por vezes acompanhado pela Índia, que cumpria mandato como membro eletivo. Os demais países de representação temporária variaram suas posições de acordo com os fatores geopolíticos, domésticos e regionais para determinar os conteúdos de suas políticas externas. Naquele ano, o Brasil e o México compartilharam a condição de membros eletivos no Conselho de Segurança das Nações Unidas, representando o Grupo América Latina e Caribe (GRULAC). Apesar de representarem países com peso destacado na comunidade latino-americana, isso pouco significou como oportunidade para a construção de uma visão regional do conflito russo-ucraniano<sup>1</sup>.

Historicamente, o Brasil e o México estiveram presentes no Conselho de Segurança de forma simultânea apenas duas vezes, em 1946 e em 2010. Encontrando-se apenas pela terceira vez ao longo de 75 anos de funcionamento desse órgão, as posturas dos dois países perante a guerra na Ucrânia obedeceram à mesma lógica que guiou as respectivas atuações com respeito à totalidade da agenda do Conselho. Em momento algum a gravidade do cenário geopolítico mundial afastou-os de suas atuações individualizadas e dissociadas de marcos identitários

---

1. O México foi eleito para o biênio de 2021-2022, e o Brasil, para o biênio 2022-2023.

---

**Guadalupe González González** é mestre em *Sociologia Política* pela *London School of Economics and Political Science (LSE)* e doutoranda em *Ciência Política* pela *University of California, San Diego (UCSD)*. Atualmente é professora e pesquisadora do *Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México (CEI-COLMEX)*.

**Monica Hirst** é doutora em *Estudos Estratégicos* pela *Universidade Federal do Rio Grande do Sul*. Atualmente é professora de política internacional na *Universidad Torquato di Tella* em Buenos Aires, na Argentina, e professora visitante no *Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ)*.

**Eduardo Morrot**  é mestre e doutorando em *Ciência Política* pelo *Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ)*.

regionais. As atuações dos governos brasileiro e mexicano como membros eletivos responderam aos respectivos projetos de política internacional sem que o regionalismo latino-americano constituísse uma âncora de fundamentação de suas visões sobre o conflito russo-ucraniano. Do ponto de vista bilateral, identificamos o que rotularíamos como um relacionamento de “indiferença recíproca”: um padrão de interação entre dois países, marcado pela distância e o desinteresse, que se configura horizontalmente a partir da existência de desconfianças arraigadas e da dificuldade de perceber os incentivos que estimulem sua superação. Para sustentar essa caracterização, buscaremos identificar os nexos mais plausíveis dessa opção, com racionalidades próprias proporcionadas tanto por lógicas de política interna como externa. Surpreendentemente, as posições assumidas pelo Brasil e o México não foram de conteúdos antagônicos e sequer motivo de desentendimento bilateral. Esse paradoxo torna ainda mais relevante o sentido incrustado de uma indiferença sutil e inamovível durante todo o ano de simultaneidade brasileiro-mexicana no Conselho.

Este texto pretende contemplar um triplo propósito. Primeiramente, comparar as atuações do Brasil e do México no CSNU durante o ano de 2022, abordando especificamente as posições assumidas perante a guerra na Ucrânia. Em segundo lugar, tomar a convivência brasileiro-mexicana nesse espaço como uma ilustração do padrão de bilateralismo já mantido em períodos anteriores. Nesse caso, sublinhamos que mais que ser reflexo das notáveis diferenças de projetos internos, o distanciamento entre os dois países já obedece a uma certa “tradição” da história de seu relacionamento. O terceiro objetivo buscado será argumentar que a indiferença recíproca entre os dois países contribuiu para aprofundar o estado de inoperância e dispersão política do regionalismo latino-americano. Tem-se clareza de que a crise de um projeto comunitário na região, além de

*As atuações dos governos brasileiro e mexicano como membros eletivos responderam aos respectivos projetos de política internacional sem que o regionalismo latino-americano constituísse uma âncora de fundamentação de suas visões sobre o conflito russo-ucraniano. Do ponto de vista bilateral, identificamos o que rotularíamos como um relacionamento de “indiferença recíproca”.*

preceder o conflito russo-ucraniano, encontra uma plêiade de motivos dissociados dos âmbitos da governança mundial. Coincidentemente, as políticas externas dos governos de Jair Bolsonaro, no Brasil, e de Manuel López Obrador, no México, se incluem entre essas razões.

## **O MARCO CONCEITUAL: A INDIFERENÇA RECÍPROCA COMO BILATERALISMO NEGATIVO**

A utilização do conceito de indiferença recíproca não apenas atende ao propósito de caracterizar o caso particular do relacionamento entre o Brasil e o México, mas também de enquadrá-lo no debate teórico mais amplo sobre os dilemas de cooperação e os problemas de ação coletiva em espaços multilaterais, nos quais são tomadas decisões e se estabelecem regras que afetam uma maioria de membros do sistema internacional. Partimos do argumento de que as expectativas mútuas dos atores “servem como base para restabelecer regras e convênios internacionais” (Stein 1993), para indagar acerca das diversas modalidades de bilateralismos que podem se dar em foros multilaterais. Nossa preocupação particular é buscar maior precisão na caracterização de alinhamentos e coalizões regionais entre países que apresentem atributos de poder de peso semelhante e que pertençam ao grupo de países intermédios na comunidade internacional. Cabe ainda sublinhar que consideramos o CSNU um lócus de excelência para testar o conceito proposto, em função de sua importância como espaço de deliberação e posicionamentos das potências mundiais diante dos principais temas que afetam a segurança coletiva internacional.

A colocação de nossa proposta retoma e reformula alguns pontos teóricos da literatura analítica de relações internacionais sobre cooperação internacional e regimes, com menção em particular ao institucionalismo liberal cunhado por Robert Keohane (1984). De acordo com sua visão, as noções de reciprocidade e interesses comuns constituem fatores que possibilitam a coordenação e a cooperação interestatal de forma sustentável em condições de anarquia. Dado que os Estados são atores soberanos, egoístas e autorreferidos que atuam com a ausência de uma autoridade central ou de um governo supranacional, a reciprocidade é um mecanismo que permite a cooperação descentralizada e evita um recuo, proporcionando um equilíbrio na troca de concessões, sejam elas específicas ou difusas. Na atuação diplomática, como também no Direito Internacional, a reciprocidade é um costume e uma norma de longa data<sup>2</sup>. São essas conceituações que outorgam um sentido positivo à cooperação entre os países, conduzindo a bi e multilateralismos construtivos.

---

2. Para Stein (1993), por exemplo, mesmo em situações de aversão mútua poderão existir incentivos para a cooperação em função da preocupação comum por evitar danos.

A noção de reciprocidade que se articula ao conceito de indiferença recíproca que propomos está mais próxima à formulação neutra empregada na teoria dos jogos do *tit-for-tat*, aludindo ao fato de que a manutenção de uma dinâmica de troca não significa que os comportamentos sejam intrinsecamente positivos. No caso do relacionamento entre Brasil e México, a reiteração do não diálogo, do ignorar ao outro, inibe e quita o próprio sentido de uma ação coordenada. Essa seria a essência desse tipo de bilateralismo negativo.

Propomos somar a noção de indiferença recíproca à tríade conceitual de harmonia, discórdia e cooperação elaborada por Keohane (1986) com o intuito de descrever o espectro de situações de relacionamento interestatal. Diferentemente da harmonia, na qual existe total coincidência de interesses e posições sem que seja necessário tomar em consideração o outro, a indiferença recíproca corresponde a uma postura compartilhada deliberada que se dá apesar da possibilidade de interesses comuns. Ademais, a indiferença recíproca atua como um nutriente de percepções que instala uma barreira e ela impede que se criem laços de cooperação e se identifiquem interesses comuns e/ou complementares. Entretanto, deve-se também fazer uma distinção entre esse conceito e o de discórdia – também uma modalidade de bilateralismo negativo –, que ocorre quando existe um conflito entre os interesses, ou uma aversão mútua, que impede uma sintonia entre os Estados. No caso da indiferença recíproca, dá-se um descarte antecipado de interação que elimina, automaticamente, a necessidade de cálculos de custos, eventuais benefícios e danos possíveis a serem causados por um relacionamento. Evitam-se a rivalidade e a disputa pública, que são neutralizadas por uma silenciosa competição reputacional e de status internacional.

Concebemos a indiferença recíproca como uma modalidade de bilateralismo negativo que inibe a cooperação multilateral entre dois Estados que, se bem poderiam obter certos benefícios, não identificam maiores custos de não se relacionar, optando por seguir os próprios caminhos. O que diferencia essa forma específica de bilateralismo não cooperativo é o fato de que, ao não existirem significativos interesses materiais e de poder em jogo, os custos da distância são reduzidos. Se bem que envolva certo contrafactualismo, agregaríamos que essa opção leva os Estados a perderem em oportunidade. As articulações regionais benéficas terminam desperdiçadas em nome da desconfiança, do desconhecimento do outro, de memórias diplomáticas inerciais e de uma rivalidade reputacional simbólica.

Em diferentes momentos, os conteúdos das políticas nacionais, as prioridades de política interna, os vieses ideológicos dominantes e o jogo de atores (governo, partidos, Ministérios de Relações Exteriores, Forças Armadas, setor privado, grupos acadêmico-intelectuais) que atuam ou incidem no processo decisório funcionaram

como inibidores da coordenação bilateral e da indiferença mútua nos diversos âmbitos multilaterais regionais e mundiais. O piloto automático de tal indiferença responde, em grande medida, à interpretação política e à narrativa diplomática que nutrem a memória institucional, as inércias burocráticas e as percepções sobre prestígio internacional, inibindo o diálogo e a cooperação bilateral.

Cabe especificar duas características distintivas da indiferença recíproca. A primeira se refere à condição de horizontalidade: trata-se de um tipo de bilateralismo que se dá entre Estados que compartilham atributos de poder comparáveis e que não se veem afetados por assimetrias estruturais e problemas de tamanho. A segunda peculiaridade é que a manifestação desse bilateralismo supõe a convivência em espaços mini ou multilaterais, que envolvem o pertencimento a âmbitos coletivos que transitam internacionalmente a partir de identidades específicas. Não é condição *sine qua non* que tal espaço seja de caráter regional. Não obstante, quando seja o caso, a sobreposição do padrão de relacionamento interpares com o peso individual dos membros em questão se espelhará sobre a qualidade do regionalismo. Conclusivamente, bilateralismos positivos e negativos afetam o dinamismo e a capacidade de projeção de espaços regionais. Logo, a indiferença recíproca Brasil-México constitui um fator danoso para o regionalismo latino-americano.

*Concebemos a indiferença recíproca como uma modalidade de bilateralismo negativo que inibe a cooperação multilateral entre dois Estados que, se bem poderiam obter certos benefícios, não identificam maiores custos de não se relacionar, optando por seguir os próprios caminhos.*

## ANTECEDENTES COMPARADOS

De acordo com as regras de representação adotadas na Carta da ONU, os países do GRULAC indicam, a cada ano, um membro para o CSNU, com mandato bianual. Assim, ainda que o GRULAC possua sempre dois membros no Conselho, o período coincidente entre eles dura apenas um ano. No caso do par Brasil-México, tal simultaneidade apenas se deu em três ocasiões: em 1946, 2010 e 2022<sup>3</sup>. A argumentação desenvolvida neste texto está baseada em três pressupostos

3. Enquanto o Brasil esteve presente como membro eletivo 11 vezes, o México o fez em cinco ocasiões. Ambos os países passaram por períodos longos de ausência: o Brasil, de 1968 a 1988, e o México, de 1947 a 1981. Ver Gonzáles (2020).

essenciais: primeiramente, a caracterização do padrão de relacionamento como de uma indiferença recíproca, se bem tornou-se especialmente propícia para analisar o comportamento dos dois membros-GRULAC durante o primeiro ano da guerra na Ucrânia, já havia se revelado em momentos prévios de convivência brasileiro-mexicana dentro e fora do Conselho; em segundo lugar, a intenção de encapsular dito padrão de relacionamento no tratamento de um tema específico, de alta relevância para o CSNU e para a própria agenda da alta política internacional, não significa que ele não tenha se manifestado em 2022 sobre outros temas, momentos e âmbitos desse bilateralismo; o terceiro ponto argumentativo é que, de acordo com as trajetórias desses dois países, a indiferença recíproca corresponde a uma escolha que se contrapõe a outras possibilidades de bilateralismos no Conselho, seja no interior do grupo latino-americano, seja fora dele.

Tanto o Brasil como o México tiveram experiências de “trabalho em equipe” no Conselho, em momentos prévios e no próprio ano de 2022. Outrossim, a partir de uma perspectiva comparada, se poderiam contrapor experiências de bilateralismos positivos com outros países, estimuladas por motivações de políticas externas próprias ou de outorgar um caráter regional a determinados cursos de ação diplomática. Para o Brasil, por exemplo, a parceria com a Turquia, em 2010, e a sintonia com os sócios dos BRICS, em 2011, foram essenciais para reforçar a altivez de sua atuação no principal espaço de governança global. Para o México, cabe destacar a coordenação com a França, quando o país toma a iniciativa de promover uma saída negociada para a crise da América Central, em 1982, em plena Guerra Fria; a articulação com o Canadá, no processo de negociação da Convenção de Ottawa de 1997 sobre a proibição do uso, da produção e da transferência de todo tipo de mina antipessoal; e, em 2021, com a Noruega, em matéria de diplomacia preventiva e controle do tráfico ilícito de armas de pequeno e médio porte.

De forma semelhante, ambos os países já se associaram a seus pares latino-americanos no Conselho para sublinhar o caráter regional de determinados posicio-

*Partindo do denominador comum de valorização do multilateralismo para a paz mundial e como um pilar essencial para a inserção internacional, Brasil e México tiveram papéis fundacionais relevantes na etapa constitutiva da ONU (Garcia 2013). Contudo, os dois países tomaram rumos distintos...*

namentos de política internacional. Menciona-se aqui a articulação dos governos mexicano e chileno, em 2002, para impedir a utilização do Conselho como espaço legitimador do ataque militar liderado pelos EUA ao Iraque, a coordenação do Brasil com vários membros do GRULAC para a aprovação do primeiro mandato da Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti (MINUSTAH), e o experimento brasileiro-argentino lançado em 2004 de criar um mecanismo de consulta e posição comum para unir posições durante os seus mandatos no CSNU (Malacalza e Tokatlian 2022).

Partindo do denominador comum de valorização do multilateralismo para a paz mundial e como um pilar essencial para a inserção internacional, Brasil e México tiveram papéis fundacionais relevantes na etapa constitutiva da ONU (Garcia 2013). Contudo, os dois países tomaram rumos distintos já em 1946, após participarem como os primeiros membros eletivos do GRULAC no primeiro ano de funcionamento do CSNU. Nessa ocasião, o México fora eleito para um mandato de um ano e se retirou do Conselho em 1947<sup>4</sup>, enquanto o primeiro mandato bianual coube ao Brasil. Desde então, a diplomacia mexicana manteve uma posição crítica àquele órgão por sua inoperância e pela utilização do recurso do veto, decidindo-se por concentrar sua atuação no sistema ONU em outras agências que considerava mais democráticas e construtivas (Heller 1986). Já o Brasil, até princípios dos anos 1960, evitou questionar o poder de veto do P5, defendendo a ideia de que os conteúdos da Carta fossem revistos em conferências periódicas, o que poderia ocorrer mediante aprovação de maioria de dois terços da Assembleia Geral, livre de utilização de poder de veto (Ziemath 2016).

Seria por demais extenso enveredar sobre as diferentes posições assumidas pelos dois países com respeito aos debates onusianos sobre reforma do Conselho de Segurança, que coloca em discussão o poder do veto, o número e composição dos membros e a representação regional. Desde os anos 1990, o tema se tornou matéria de divisão entre os membros da ONU, levando à formação de dois grupos rivais: o Grupo dos 4, integrado por Brasil, Japão, Alemanha e Índia, que reclamam a sua inclusão, em conjunto a outros dois países representantes da África, como membros permanentes do Conselho; e o Unidos pelo Consenso, constituído em 1992 por Argentina, Canadá, Colômbia, Itália e Paquistão, sendo adotado posteriormente por México e Coreia do Sul, que defendem a criação de um segmento de membros semipermanentes por meio de um mecanismo rotativo. Trata-se de um debate aberto que, ocasionalmente, volta à superfície dos debates onusianos, tendo recentemente voltado à tona com a guerra na Ucrânia. Em 2005, no 60º aniversário da ONU, durante a gestão de Kofi Annan como Secretário-Geral, terminou-se

---

4. Para um estudo mais aprofundado desse período, ver Cervera (2022).

frustrando a expectativa de que essa controvérsia pudesse chegar a bom termo. A frustração sobre uma reforma abrangente não impediu iniciativas específicas, como a de autoria da França e do México (2014) para restringir o uso do veto em casos de atrocidades maciças<sup>5</sup>.

Depois de 1946, Brasil e México voltaram a se encontrar no Conselho em 2010, o que coincidirá para o Brasil com um mandato especialmente ativo (Viotti 2015; Uziel 2015; Patriota 2010). Ao longo do primeiro ano do biênio, o Brasil se mostrou especialmente envolvido no empenho por assumir um papel mediador na crise instalada entre as potências ocidentais e o Irã em função do programa nuclear desse país (Amorim 2015; Hirst 2019). O Brasil e a Turquia, como membros eleivos, propuseram ao Irã uma via diplomática, considerada pelos dois países como aceitável para o Grupo de Viena e para a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA)<sup>6</sup>. Conhecida como a Declaração de Teerã, essa iniciativa visava sinalizar que era possível restabelecer conversas com o Irã de forma a alcançar um acordo nuclear sustentável<sup>7</sup>. Partia-se do pressuposto de que esse instrumento contribuiria para restaurar a confiança entre o Irã e a comunidade internacional, evitando a aprovação pelo CSNU de um pacote robusto de sanções e descartando hipóteses de uma intervenção contra o país (Parsi 2010; Bâli 2013). Apesar de um apoio inicial dos EUA, a iniciativa turco-brasileira foi descartada pelos países do P5, que votaram a favor da aplicação de um novo conjunto de sanções contra o Irã<sup>8</sup>. Ao México, como o outro membro GRULAC no CSNU, coube presidir o Conselho na ocasião. Sua posição sublinhou seu compromisso com a não proliferação, ao mesmo tempo que fez caso omissivo da Declaração de Teerã de autoria turco-brasileira. Em narrativas posteriores, autoridades mexicanas afirmaram lamentar que o Brasil não tivesse compartilhado com outros países as informações sobre as negociações com a Turquia e o Irã, o que teria levado a que a declaração turco-brasileira fosse vista como uma “surpresa geral” por eles (Heller, 2012, p. 27). Além disso, o México considerou essa iniciativa pouco pertinente, interpretada como um gesto midiático brasileiro e uma fonte desnecessária de enorme irritação para as potências ocidentais<sup>9</sup>.

Em 2022, Brasil e México se encontram no CSNU às vésperas da invasão militar russa ao território ucraniano. Na ocasião, cada um dispunha de mapas de alianças e possibilidades de articulações políticas notavelmente diferentes no

5. Veja-se: “(Declaración Conjunta) Reunión ministerial sobre la restricción del uso del veto en el caso de atrocidades masivas. Conclusiones de los Co-Presidentes”, 25 de setembro de 2014. <http://saladeprensa.sre.gob.mx/images/stories/pdf/mxfrsveto>.

6. O Grupo de Viena foi uma configuração reduzida do P5 + 1 (cinco membros permanentes no Conselho de Segurança mais a Alemanha) para agilizar os contatos entre a AIEA e o governo iraniano. Seus membros eram a Rússia, a França e os Estados Unidos.

7. A Declaração de Teerã pretendia um acordo de troca de combustível nuclear, no qual os iranianos preservariam sua soberania – entendida como o direito ao enriquecimento de urânio – e se comprometeriam com o uso não militar de suas instalações nucleares.

8. Ver resolução 1929 do CSNU, de 9 de junho de 2010 (S/RES/1929).

9. Entrevista dos autores com a representação diplomática mexicana.

âmbito do Conselho. Esse tipo de contraste contribuirá para configurar uma nova etapa de indiferença recíproca entre os dois países. Para a diplomacia brasileira, o fato de que em 2022 repete-se a coincidência da presença de seus colegas dos BRICS, como em 2011, contribuiu para a definição de uma postura de neutralidade. Para o México, a reação dominante à guerra foi composta por certas ambiguidades, mas, ao final, foi marcada por posturas neutras. Nesse caso, a possibilidade de articulações com seus pares da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) abriu espaço para uma diplomacia proativa com o intuito de paliar os efeitos do conflito.

## **O BRASIL E O MÉXICO PERANTE A GUERRA NA UCRÂNIA**

O momento em que o Brasil inicia seu mandato como membro eletivo no CSNU corresponde a uma etapa de relativas nuances na atuação internacional do país. Durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), o cargo de chanceler foi ocupado por dois diplomatas de carreira: primeiramente por Ernesto Araújo, de janeiro de 2019 a março de 2021 e, posteriormente, por Carlos França, de março de 2021 até o fim do período presidencial. Se ambas as gestões mantiveram, em sua essência, as mesmas orientações políticas, o estilo pessoal e a narrativa diplomática de Carlos França transmitiram a preocupação em retomar algumas premissas permanentes da política externa brasileira após as rupturas do período em que Araújo esteve no cargo. Desde 2019, fora notório o descarte dos princípios que haviam norteado a ação diplomática do Brasil por longas décadas, substituídos por uma fundamentação ideológica de extrema-direita, que se traduzia em uma presença de baixo perfil nos âmbitos multilaterais globais e regionais e na desqualificação das agendas de direitos defendidas pelas organizações não governamentais. O enquadramento do Itamaraty às orientações ideológicas prevalentes do bolsonarismo, além de incidir sobre o profissionalismo diplomático brasileiro, abriu espaço para a articulação do presidente e seus colaboradores diretos com redes da extrema-direita internacional. Esse ideário estimulou o isolamento internacional do Brasil, o que significou uma atuação que se assemelhava a de um país “pária” (Lima & Albuquerque 2019). Além de incidir sobre as ações diplomáticas brasileiras nos âmbitos bi e multilateral, esse isolamento repercutiu diretamente sobre os compromissos mantidos com o sistema ONU<sup>10</sup>. A gestão de França tentou conter o isolamento internacional do país, especialmente visível entre países pertencentes à comunidade mundial de democracias,

---

10. Ao término do governo Bolsonaro, o Brasil se encontrava próximo de uma situação de inadimplência junto ao sistema ONU, com o risco de perder seu direito a voto nos seus diferentes órgãos. De acordo com o Grupo de Trabalho sobre Planejamento, Orçamento e Gestão da equipe de Transição de Governo, a dívida do Brasil com a ONU e outros órgãos multilaterais alcançava um total de R\$ 5 bilhões em dezembro de 2022 (Ohana 2022).

que se somara a um ostensivo desinteresse por responsabilidades multilaterais globais – com especial menção aos temas de mudança climática e direitos humanos. Com a eleição do Brasil para o CSNU no biênio 2022-2023, França buscou fazer do espaço uma vitrine para esse novo posicionamento brasileiro (França 2023), mesmo que ainda preso às amarras da política bolsonarista.

No caso do México, a política exterior do governo de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) também mostrava suas particularidades<sup>11</sup>. Desde seu início, esse foi um campo de menor destaque não só no projeto presidencial, conhecido como a Quarta Transformação (4T), como também no programa de seu agrupamento, rotulado de Movimento de Regeneração Nacional (MORENA). Seu desinteresse pela agenda internacional tornou-se eloquente com sua afirmação de que “a melhor política externa é a política interna” e a recusa reiterada de viajar ao exterior. Contrariando as expectativas, não houve uma virada para a esquerda da diplomacia mexicana, em contraposição à guinada liberal observada nos anos 1990 e aprofundada durante os anos de governo do Partido Acción Nacional, que havia levado à associação com os Estados Unidos e a assinatura do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (TLCAN, como o NAFTA é mais conhecido no México) (Velazquez 2020). A política externa morenista tem sido um *mix* de continuidades e mudanças desprovidas de sentido estratégico, que combinam a retomada parcial e seletiva de prévios ativismos e oscilam entre aproximações ao Norte e ao Sul, bem como entre a ideologia e o pragmatismo, de acordo com o tema e as circunstâncias. Assim se explica o não questionamento à âncora econômica norte-americana que levou à negociação de um novo acordo com EUA e Canadá (T-MEC) e à simultânea ênfase em um enfoque soberanista em temas energéticos e ambientais, que se somou a diferenciações contundentes à política regional do governo Trump<sup>12</sup>. Apesar do caráter personalista do governo AMLO, manteve-se ativo o espaço da diplomacia profissional mexicana, com uma marcante digital do chanceler Marcelo Ebrard, que mostrou especial empenho no fortalecimento da presença do país no sistema ONU. Durante o biênio 2021-22, combinou-se uma presença ativa no CSNU com assertividade na Assembleia Geral, dando-se ênfase aos temas da cooperação para o desenvolvimento e à ajuda humanitária.

Jair Bolsonaro e López Obrador compartilhavam notável desinteresse pela política internacional, o que se refletia em aspirações modestas para os seus países. Tais perfis limitavam em geral as áreas de colisão bilateral e reduziam os estímulos

---

11. AMLO assumiu a presidência do México em dezembro de 2018 como o primeiro mandatário de esquerda do Partido Revolucionário Institucional (PRI) desde a derrota que o partido sofrera em 2000, quando o Partido Acción Nacional (PAN) assumiu o poder.

12. Além de questionar a legitimidade do grupo do Lima, criticar a atuação da OEA de isolamento ao governo de Nicolás Maduro na Venezuela, AMLO manteve vínculos com a agrupação ALBA e ofereceu asilo ao presidente Evo Morales em 2019, quando ele foi destituído por um golpe de Estado.

para o diálogo entre os dois presidentes sobre qualquer tema, incluindo a guerra. A indiferença recíproca diante do tema da guerra refletia um padrão de relacionamento que perdurou ao longo do mandato de ambos, sem críticas nem elogios mútuos, transpondo para o plano presidencial o hiato diplomático entre os dois países<sup>13</sup>. Enquanto a interpretação do lado diplomático brasileiro foi de que o diálogo com o México “simplesmente não acontecia”, do lado dos pares mexicanos a lista de razões incluía as diferenças ideológicas entre AMLO e Bolsonaro, os possíveis custos de reputação por trabalhar com um governo crítico ao multilateralismo e a percepção de que tinham prioridades distintas desde o passado<sup>14</sup>.

As posturas do Brasil e do México no CSNU perante a guerra na Ucrânia estiveram calcadas nas orientações prevalentes de suas políticas externas e nos seus contextos políticos domésticos. Analisando os elementos internos que condicionaram seus posicionamentos, ambos compartilhavam semelhanças nas visões de suas presidências, revelando diferenças de suas classes políticas e dos interesses econômicos impactados pelo conflito. Cabe destacar que a cobertura dos meios de comunicação e a percepção das sociedades brasileira e mexicana sobre a guerra foram, em geral, simpáticas à causa ucraniana, ainda que contrárias a sanções e ações militares contra a Rússia (Calliari 2022). Nesse contexto, a opinião pública mexicana considerava a Rússia como a principal responsável pelo conflito, (52%) ao lado dos Estados Unidos (34%) e da Ucrânia (6%) (Mitofsky 2022). Os presidentes Bolsonaro e Obrador, apesar de seguirem orientações ideológicas opostas, expressaram, de saída, certa simpatia à Rússia – ainda que por motivos distintos. Entretanto, a existência de uma opinião pública crítica à invasão russa tornou custosa a tomada de uma posição abertamente pró-Rússia por parte dos respectivos presidentes.

*Os presidentes Bolsonaro e Obrador, apesar de seguirem orientações ideológicas opostas, expressaram, de saída, certa simpatia à Rússia – ainda que por motivos distintos. Entretanto, a existência de uma opinião pública crítica à invasão russa tornou custosa a tomada de uma posição abertamente pró-Rússia por parte dos respectivos presidentes.*

13. Mencionam-se as repetidas declarações críticas do presidente Bolsonaro, motivadas por diferenças ideológicas, sobre os presidentes Maduro da Venezuela, Fernández da Argentina, Boric do Chile e, mais recentemente, de Petro da Colômbia – mas nunca sobre Obrador.

14. Entrevistas com representantes diplomáticos do Brasil e do México lotados na representação em Nova York ou no Ministério das Relações Exteriores na Cidade do México.

No caso brasileiro, em seu empenho para se aproximar de lideranças internacionais de perfil conservador, o presidente Bolsonaro havia realizado uma visita a seu par Vladimir Putin em fevereiro de 2022, às vésperas da invasão da Ucrânia. O encontro foi marcado por elogios ao governante russo, declarações de solidariedade à Rússia (Gielow 2022) e mobilização favorável de sua base política. Realizada em pleno ano eleitoral brasileiro, a ida a Moscou selou uma posição pessoal de Bolsonaro favorável à Rússia (Morrot & Pinto 2022). Após a invasão, o personalismo político do mandatário brasileiro se impôs nos posicionamentos públicos favoráveis à Rússia e desqualificativos ao governante ucraniano. Logo, preocupações eleitorais levaram a que Bolsonaro adotasse uma postura de certa prudência sobre o tema, defendendo a neutralidade do Brasil no conflito.

Já a condescendência de Obrador com a Rússia encontra antecedentes políticos mais complexos do que os de seu par brasileiro. Trata-se de uma postura que advém de sua crítica à preeminência internacional dos Estados Unidos, articulada à defesa professada de um mundo multipolar e da autonomia mexicana ante as potências ocidentais. Obrador já vinha realizando parcerias exitosas com a Rússia, como se deu com a compra da vacina Sputnik durante a pandemia e o Acordo Aeroespacial México-Rússia em 2021. Uma vez desencadeada a invasão à Ucrânia, a postura do presidente mexicano foi de certa benevolência com a Rússia (Sarukhan 2022), evadindo condenações à ação militar e declarações de solidariedade à população civil ucraniana. Contudo, o presidente mexicano não chegou a emitir declarações públicas pró-Rússia, adotando desde o início uma postura neutra e cautelosa, o que logo implicou colocar o foco na crítica às sanções e às tentativas de expulsão da Rússia de organismos internacionais e à transferência de armas por parte da OTAN. Diferente de Bolsonaro, Obrador seguiu afirmando suas posições sobre o conflito ao longo do ano de 2022, muitas vezes transmitindo certa ambiguidade e até dissonância com as posições assumidas no Conselho.

Cabe sublinhar que, durante todo o ano de 2022, as posições neutras de ambos os mandatários não estimularam uma aproximação bilateral. Os dois presidentes defenderam a “neutralidade” de seus países perante o conflito, em um movimento que era, na prática, bem-visto por Moscou e criticado pela Ucrânia e seus aliados ocidentais. No entanto, como veremos mais à frente, as “neutralidades” adotadas pelas representações brasileira e mexicana no CSNU tiveram incidência diferente na atuação e no leque de posturas assumidas pelos dois países perante o conflito. Alguns fatores domésticos de natureza política, econômica e diplomática parecem ter contribuído para essa diferença.

No Brasil, tornou-se chamativa a inexistência de uma posição em defesa da Ucrânia nos círculos políticos internos. Enquanto a base governista de Bolsonaro

acompanhou sua postura simpática à Rússia, os principais grupos de oposição, capitaneados pelo Partido dos Trabalhadores, nutriam uma percepção positiva quanto à legitimidade dos reclames russos que acompanhavam uma visão crítica às potências ocidentais. Com o enfraquecimento da “direita tradicional” na política brasileira, que refletia uma visão de mundo liberal e pró-ocidental, e o esfriamento de relacionamento do bolsonarismo com os EUA após a chegada de Joe Biden à Casa Branca, foram escassas as vozes na política brasileira em defesa da Ucrânia. O caráter rarefeito de segmentos anti-Rússia no Congresso Nacional reduziu os custos políticos para o Planalto de uma posição dúbia ou pró-Rússia.

No caso mexicano, o governo se viu com um terreno menos livre para impor suas próprias percepções, o que abriu espaço para a ambivalência e a convivência entre posturas diferentes no próprio governo<sup>15</sup>. Ao mesmo tempo que alguns segmentos do grupo governista (MORENA) explicitavam sua simpatia por Moscou, o que inclusive levou à criação de um “grupo de amizade México-Rússia”, configurou-se uma forte defesa da Ucrânia por parte da oposição, que criticava o presidente por suas indefinições (Euronews 2022).

No âmbito dos grupos econômicos, as motivações a incidir nos posicionamentos sobre a guerra foram, certamente, as mais contrastantes. No Brasil, o peso da parceria comercial com a China contribuiu para frear uma tomada de posição anti-Rússia por parte do empresariado, com menção especial ao setor do agronegócio. Nesse caso, as preocupações se centraram no suprimento de insumos e fertilizantes que se viram afetados pela aplicação das sanções pelas economias ocidentais contra a Rússia. Foram escassas as reclamações públicas de setores do empresariado com os prejuízos causados por uma postura dúbia ou pró-Rússia brasileira. Já no México, a importância dos vínculos comerciais e de investimento com os Estados Unidos e a União Europeia se transformou em um elemento de pressão do empresariado ao governo, que o aproximou de seus pares da OCDE. Um dado relevante para essa posição é o fato de que cerca de 88% das exportações e de 70% das importações do México em 2020 estiveram relacionadas com o bloco de países que emitiram sanções contra a Rússia (Garza 2022).

Por fim, é central destacar que, para o Brasil e para o México, a diplomacia representou o meio privilegiado para o exercício da moderação e da valorização do diálogo entre as partes em conflito. Ao mesmo tempo, observou-se um esforço semelhante para adequar as posições presidenciais e os interesses internos à tradição diplomática de cada país. No caso brasileiro, o ministro Carlos França buscou adequar a postura pró-Rússia de Bolsonaro a uma posição de neutralidade sintonizada

---

15. Por exemplo, a posição da Secretaria de Economia, a favor de controlar as exportações de produtos de uso dual à Rússia e a Bielorrússia, contrastava com as gestões da Secretaria de Turismo para um acordo com a Rússia em matéria turística e de aviação comercial.

com a tradição brasileira de defesa da solução pacífica dos conflitos. Em consequência, foram criticadas como contraproducentes à paz as iniciativas diplomáticas ocidentais de aplicação de sanções e de penalização à Rússia com a sua exclusão dos fóruns multilaterais. Estabeleceu-se uma congruência entre essas percepções e as posturas conjuntas transmitidas pelos BRICS. Para o Brasil a insistência em uma saída negociada dependia de um sinal de recuo da OTAN, uma condição para que o conflito pudesse desescalar<sup>16</sup>.

No caso do México, a diplomacia compreende um corpo de tradições comprometido com os preceitos do Direito Internacional, que se entrelaçam com afinidades normativas ocidentais. Em sua atuação no CSNU, tais conteúdos foram somados à atuação com fins políticos do chanceler Marcelo Ebrard, que buscou equilibrar sua imagem interna com a condução de uma diplomacia prestigiosa. No que tange à guerra na Ucrânia, buscou-se equilibrar uma posição pró-ocidental, ainda que limitada a alguns temas, com visões críticas às ações coercitivas aplicadas ao governo russo.

## **A POLÍTICA INTERNACIONAL NO CONSELHO DE SEGURANÇA**

As intervenções do Brasil e do México no CSNU sobre a guerra se centraram em preocupações recorrentes, como a situação humanitária e de refugiados, a insegurança alimentar e o risco de um acidente nuclear. Ao lado dos fatores domésticos brevemente passados em revista acima, cabe observar como as articulações externas do Brasil e do México se refletiram na atuação de ambos no Conselho durante 2022. Ao mesmo tempo que a diferenciação entre as condições de membros permanentes e eletivos introduz hierarquias intransponíveis, tanto o Brasil como o México são países que compartilham canais de diálogo e interação que proporcionaram espaço e margens de atuação valorizados no contexto do conflito. Tais canais ganharam relevância à medida que, com o desenvolvimento do conflito, o recurso do poder de veto do P5 exacerbava a inoperância do Conselho. Sem que se considerem atores equivalentes, contrapõe-se aqui a participação do Brasil nos BRICS à do México na OCDE.

Apesar de não atuarem como agrupações intergovernamentais paralelamente opostas (o Brasil, inclusive, é membro dos BRICS e pleiteia a entrada na OCDE), os dois coletivos reúnem países que compartilham afinidades em suas visões de mundo sobre o multilateralismo, a geopolítica e a economia política internacional. A OCDE reúne países alinhados com os preceitos normativos que sustentam o funcionamento da ordem liberal, enquanto os BRICS atuam a partir de premissas identificadas

---

16. Entrevista dos autores com diplomata brasileiro.

com uma ordem multipolar inclusiva que defendem a reforma da ordem atual. Esse fato faz com que BRICS e OCDE, por vezes, sejam vistos como alianças antagônicas (Kalout & Guimarães 2022). Em 2022, a contraposição entre os dois grupos foi amplificada no CSNU, quando se sobrepôs à guerra na Ucrânia com o mosaico que se configurou com os seus 15 membros. O peso dos BRICS foi sublinhado com a presença da Índia e do Brasil no grupo de membros eletivos, enquanto Irlanda e Noruega, como dois prestigiosos sócios da OCDE, também elevaram sua visibilidade política entre os países de assento temporário. Ambos, juntos com a França, representaram parceiros para o México em iniciativas relacionadas ao conflito.

Nos debates no CSNU, o Brasil adotou posição favorável ao diálogo entre as partes para uma solução pacífica do conflito. Sem apontar culpados, a defesa de uma saída negociada fez com que o Brasil se opusesse aos discursos maximalistas e agressivos proferidos entre as partes, em uma crítica velada que inferia a Rússia, mas, sobretudo, a postura das potências ocidentais. Mesmo que a posição brasileira afirmasse buscar um “equilíbrio”, na prática foi saudada pela Rússia e criticada pela Ucrânia.

Assim como o Brasil, a posição mexicana foi de defesa de uma resolução pacífica para o conflito. No entanto, o México não se absteve de fazer críticas diretas à Rússia e declarar solidariedade à Ucrânia ao longo das discussões do CSNU, mostrando certa proximidade aos países ocidentais nas reuniões. Tal proximidade não freou sua discordância com as ações de penalização internacional à Rússia e a transferência de armas do ocidente para a Ucrânia.<sup>17</sup> A presença mexicana no CSNU foi propositiva, mas nem todas suas iniciativas contaram com o apoio de outros países. Foi possível observar também uma maior dissonância entre as posições mais pró-ocidente adotadas pela diplomacia no Conselho de Segurança e as declarações de membros do governo, incluindo o presidente Obrador, com a proposição de iniciativas mais simpáticas à Rússia, como a abertura da ONU de um “Comitê de Mediação” com cessar-fogo imediato<sup>18</sup>.

O padrão de votações do Brasil no Conselho e na Assembleia Geral mostrou algumas modificações ao longo do primeiro ano do conflito. No período inicial, a posição brasileira se manteve a favor da maioria das resoluções apresentadas pelos países ocidentais, reforçando seu compromisso com a resolução do conflito, mas sempre apresentando ressalvas, argumentando a favor de conteúdos mais brandos e criticando o teor maximalista das proposições. A partir de abril, quando as reso-

---

17. A ajuda militar ocidental à Ucrânia foi criticada pelo governo AMLO, principalmente por seus efeitos sobre o tráfico e desvio de armas manejado pelo crime organizado.

18. Integrada pelo primeiro-ministro da Índia, Narendra Modi, e o Papa Francisco, essa iniciativa foi questionada por prescindir de consulta prévia junto aos governos em conflito e pela Ucrânia, por não questionar a ocupação de territórios pelas forças russas (VEJA 2022).

luções passaram a envolver a exclusão da Rússia de organismos internacionais, sanções e uma condenação mais contundente da sua agressão, o Brasil se absteve nas votações, votando a favor apenas das resoluções mais brandas e consensuais. Já o México votou a favor e defendeu todas as resoluções apresentadas pelos países ocidentais nesses organismos, sem apresentar ressalvas, inclusive quando envolviam condenação direta à Rússia – a única exceção foi a resolução que excluía a Rússia do Conselho de Direitos Humanos, tema que se tornou uma “linha vermelha” para a posição do país, segundo declarações do próprio presidente (Arista 2022).

Em outros foros multilaterais do sistema ONU (como a UNESCO, a OMS e a OIT), a tendência do Brasil foi se abster de resoluções contrárias à Rússia, argumentando que não eram os espaços apropriados para discussões de segurança. O México, entretanto, quase sempre votou a favor dessas mesmas resoluções<sup>19</sup>. No caso da OEA, o Brasil se absteve sistematicamente, alegando que não era o espaço apropriado para debater conflitos globais. Já o México apoiou a primeira resolução, mas se absteve na segunda e na terceira, apresentando seu desacordo com medidas de exclusão e a intenção de mostrar equidistância e neutralidade, respectivamente.

*Ao observar as ações tomadas pelos dois países, é possível identificar um contraste entre a proatividade diplomática mexicana e o baixo perfil da diplomacia brasileira.*

A observação das atuações brasileira e mexicana não se deve limitar aos posicionamentos formais transmitidos na ocasião das diferentes votações nos órgãos multilaterais. Em um contexto de conflito e tensão internacional de proporções incertas e risco de novas etapas de escalada mundial, a presença no CSNU poderia significar uma oportunidade para ampliar a capacidade de iniciativa diplomática. Ao observar as ações tomadas pelos dois países, é possível identificar um contraste entre a proatividade diplomática mexicana e o baixo perfil da diplomacia brasileira. Ante uma excessiva belicosidade pró-Ucrânia por parte dos EUA e do Reino Unido no CSNU, o México buscou outros países da OCDE presentes no órgão, como a França e a Noruega, para construir uma posição “mediada” do ocidente, que mantivesse críticas à Rússia, mas buscasse uma posição mais branda com margem para atrair consensos, sobretudo junto aos países do Sul Global. Entre as iniciativas do México, destaca-se um projeto de resolução sobre ajuda humanitária, formulado em março conjuntamente com a França, que não chegou a ser apresentado no Conse-

19. No caso da UNESCO, a posição mexicana manteve coerência com sua visão tradicional de preservação do patrimônio mundial da humanidade e de sua condição de país sede da Unesco-Mundial Cult de 2022.

lho devido às perspectivas de veto russo, mas que foi levado para a Assembleia com o suporte de mais de 90 países, incluindo a Ucrânia, sendo finalmente aprovado com alterações que levaram a um teor mais crítico a Moscou que o original. Outra tentativa do México de construir essa posição mediada foi o projeto de resolução com a Noruega, em maio, apoiando os esforços do secretário-geral da ONU para a busca de uma solução pacífica do conflito. O Brasil saudou as iniciativas mexicanas, mas não ajudou publicamente nas articulações e tampouco construiu iniciativas com outros membros do Conselho sobre o conflito. No máximo, há de se mencionar que a postura recolhida do Brasil foi facilitada pelo não alinhamento indiano, já que a existência de um outro membro de peso dos BRICS, que também se abstinha nas votações, tornava mais confortável a posição brasileira. A tabela abaixo sintetiza o posicionamento dos dois países em votações referentes à invasão da Ucrânia em diversas instâncias do sistema ONU.

Data	Organismo	Resolução N°	Tema da Resolução	Posição México	Posição Brasil	Comentários
31/01	CSNU	Votação procedimental - Iniciativa dos EUA	Pôr em debate no CSNU a concentração de tropas russas na fronteira com a Ucrânia.	A favor.	A favor.	Aprovado. Dez votos a favor. China e Rússia votaram contra; Gabão, Índia e Quênia se abstiveram.
25/02	CSNU	S/2022/155	Deploração da agressão russa à Ucrânia.	A favor.	A favor (com ressalvas).	Veto russo. 11 votos a favor. China, Índia e os Emirados Árabes Unidos se abstiveram.
27/02	CSNU	S/RES/2623 (2022)	Convocar Sessão de Emergência da Assembleia Geral.	A favor.	A favor (com ressalvas).	Aprovado. 11 votos a favor. Rússia votou contra. China, Índia e Emirados Árabes Unidos se abstiveram.
02/03	AGNU	A/ES-11/L.1	Deploração da agressão russa à Ucrânia.	A favor.	A favor (com ressalvas).	Aprovado. 141 votos a favor, cinco contra e 35 abstenções.
04/03	CDH	A/HRC/49/L.1	Criação de uma comissão de inquérito para investigar violações de DH na Ucrânia.	A favor.	A favor.	Aprovado. 32 votos a favor. Rússia e Eritreia votaram contra, 13 países se abstiveram (entre eles China e Índia).

Data	Organismo	Resolução N°	Tema da Resolução	Posição México	Posição Brasil	Comentários
18/03	UNESCO	C54/22/2.EXT.COM/3	Proteção do Patrimônio Cultural na Ucrânia.	A favor.	Abstenção.	Aprovado. 33 a favor, um contrário e 24 abstenções.
23/03	OIT	GB.344/Resolution	Suspensão da cooperação da OIT com a Rússia.	A favor.	Abstenção.	Aprovado. 42 votos a favor, dois contra e oito abstenções.
23/03	CSNU	S/2022/231	Ajuda Humanitária.	Abstenção.	Abstenção.	Não aprovado. Proposta russa em contrapartida à proposta mexicana e francesa. Rússia e China votaram a favor, os outros 13 membros se abstiveram.
24/03	AGNU	(A/ES-11/L.2)	Ajuda Humanitária.	A favor.	A favor (com ressalvas).	Aprovado. 140 votos a favor, cinco contra e 38 abstenções. Proposta original do México e da França no CSNU não apresentada em função da possibilidade de veto russo. Na Assembleia, foi apoiada por 96 países.
25/03	OEA	CP/RES. 1192 (2371/22)	Condenação da invasão Russa.	A favor.	Abstenção.	Aprovado por 28 dos 32 países-membros aptos a votar.
07/04	AGNU	A/ES-11/L.4	Suspensão da Rússia do CDH.	Abstenção.	Abstenção.	Aprovado. 93 votos a favor, 24 contra e 58 abstenções.
21/04	OEA	CP/RES. 1195/22	Suspensão da Rússia como país observador da OEA.	Abstenção.	Abstenção.	Aprovado. 25 votos a favor, oito abstenções.
26/04	AGNU	76/262	Ordena uma reunião da AG a cada vez que um veto é proferido no CS.	Votação por consenso (em caso de votação individual, México se absteria).	Votação por consenso (em caso de votação individual, o Brasil se absteria).	Aprovado por consenso.

Data	Organismo	Resolução N°	Tema da Resolução	Posição México	Posição Brasil	Comentários
06/05	CSNU	S/PRST/2022/3	Apoia os esforços do Secretário-Geral para encontrar uma solução pacífica na Ucrânia.	Votação por consenso.	Votação por consenso.	Primeira resolução sobre a Ucrânia aprovada no CSNU. Articulação do México e da Noruega, apresentada pelos EUA.
12/05	CDH	HRC Resolution S-34/1	Investigação dos crimes cometidos pela Rússia.	A favor.	A favor (com ressalvas).	Aprovado. 33 países votaram a favor, dois contra (China e Eritreia), 12 se abstiveram.
26/05	OMS	A75/A/CONF./6	Condenação dos ataques russos a instalações médicas.	A favor.	Abstenção.	Aprovado. 88 votos a favor, 12 contra e 53 abstenções.
30/09	CSNU	S/2022/720	Condenação dos referendos de anexação dos territórios ucranianos à Rússia.	A favor.	Abstenção.	Veto russo. 10 votos a favor, quatro abstenções.
06/10	OEA	LII-O.2	Declaração de apoio à Ucrânia.	Abstenção.	Abstenção.	Declaração no Plenário da 52ª Assembleia da OEA. Assinada por 24 dos 32 países membros aptos da OEA.
7/10	CDH	A/HRC/51/L.13	Designação de um relator para monitorar direitos humanos na Rússia.	Abstenção.	Abstenção.	Aprovado. 17 votos a favor, seis contrários e 24 abstenções.
12/10	AGNU	A/RES/ES-11/4	Declara ilegais os referendos de anexação e demanda retirada imediata das tropas russas.	A favor.	A favor.	Aprovado. 143 votos a favor, cinco contrários e 35 abstenções.
14/11	AGNU	Res.L.6/2022	Cria um registro de danos infringidos à Ucrânia pela Rússia.	A favor.	Abstenção.	Aprovado. 94 votos a favor, 14 contra e 73 abstenções.

Tabela 1. Votações multilaterais do Brasil e do México diante da guerra na Ucrânia em 2022. Fonte: elaboração própria

## O SILÊNCIO REGIONAL LATINO-AMERICANO

A indiferença recíproca brasileiro-mexicana durante 2022 no CSNU coube como uma luva com o contexto de vazio e fragmentação do regionalismo latino-americano, especialmente visível e custoso nos anos da pandemia de Covid-19. Foi especialmente chamativa a inexistência de iniciativas de cunho regional que revelassem um empenho coletivo para dar resposta ao impacto de uma crise sanitária generalizada. Foi nesse contexto que se observou uma América Latina esvaziada política e institucionalmente, com sua irrelevância estratégica potencializada (González et al. 2021). Somaram-se ainda o parco crescimento das economias, os níveis declinantes das vinculações comerciais intrarregionais e os severos índices de pobreza e desigualdade (CEPAL 2021).

Quando se observam as reações regionais à guerra na Ucrânia, o caso latino-americano se destaca em função de duas particularidades interligadas. Primeiramente, a partir de uma perspectiva comparada, durante o ano de 2022 tratou-se de um coletivo regional inoperante e silencioso diante do conflito. Mais do que uma consequência de uma visão política acanhada e desengajada, como fazem ver alguns autores, o caráter inócuo da reação latino-americana à guerra na Ucrânia se explica em grande medida por uma percepção compartilhada de aversão a escaladas de conflito interestatais que colocam em risco a paz mundial (Romero et al. 2022; Sanahuja 2022). Tal resposta contrastou com o regionalismo europeu, que se viu especialmente fortalecido com a guerra, e mesmo com a coordenação política estabelecida entre as nações africanas. Tanto a União Europeia como a União Africana veicularam posições consensuadas sobre as ações militares das partes em conflito e a necessidade de encontrar soluções comuns para lidar com os custos impostos por seus resultados econômicos<sup>20</sup>. O segundo ponto refere-se à presença desses regionalismos no âmbito do CSNU. Para os países europeus, a articulação entre os seus representantes no P5 e seus membros eletivos foi ainda mais reforçada pelo alinhamento aos EUA. Já os membros eletivos africanos, que como os latino-americanos não contam com uma representação própria no P5, atuaram de forma coesa e unificada na manutenção de sua neutralidade. O mesmo não pode ser dito no caso dos dois representantes do GRULAC, uma vez que tanto o Brasil como o México mantiveram sua indiferença, optando por atuações estimuladas pelos princípios de suas posturas diplomáticas, pelas prioridades de suas próprias políticas externas e pela lógica dos interesses que motorizam suas vinculações internacionais.

---

20. A coordenação de posições entre os membros eletivos africanos não impediu posições distintas em algumas votações, mencionando-se as diferenças entre o Gabão e o Quênia.

Assim, a falta de iniciativas conjuntas entre Brasil e México no Conselho retroalimentou o vazio regional de América Latina e Caribe perante o conflito. Os dois países não se articularam com o resto do GRULAC para a tomada de suas posições no Conselho, tampouco articularam uma posição conjunta quando as discussões seguiam para a Assembleia Geral. A maioria dos países da região apoiou as resoluções propostas pelo ocidente, com os países da ALBA tendendo a se abster ou votar de forma contrária. Brasil e México seguiram seus padrões próprios de votação, sem influenciar o restante da região. A CELAC não se reuniu em 2022, e o Brasil estava ausente do órgão no período, mas mesmo na VII Cúpula, realizada em janeiro de 2023, já com o Brasil presente, não houve qualquer iniciativa referente aos conflitos. Na OEA, Brasil e México estiveram recolhidos e em silêncio diante do conflito na Ucrânia, ainda que por distintas razões: o Brasil por não considerar esse o fórum apropriado de discussão, e o México por seu distanciamento deliberado com o secretário-geral e com a organização desde o fim de 2019. Ambos terminaram por colocar-se em posições intermediárias, em franca minoria nas votações e ausentes nos debates.

## REFLEXÕES FINAIS

A deflagração da guerra na Ucrânia em fevereiro de 2022 instalou no CSNU um ambiente de tensão e divisão entre os seus membros permanentes, com reflexo imediato sobre o grupo de participantes eletivos, entre os quais estavam o Brasil e o México. Constituindo-se uma rara coincidência, percebemos essa simultaneidade como uma oportunidade para exercer uma observação crítica sobre a atuação de cada um, separadamente e como par, ante o conflito. O impulso que compartilhamos não se atrelava apenas ao interesse por comparar as políticas externas brasileira e mexicana, ou mesmo a como se expressam o apego e o compromisso de cada um com a prática do multilateralismo. A pesquisa realizada se moveu pelo propósito de confirmar a resiliência de um antigo e desgastado enigma do regionalismo latino-americano: a indiferença recíproca entre o Brasil e o México em suas presenças nos diferentes tabuleiros da política mundial.

Sem lugar à dúvida, existem fatores geopolíticos e estruturais, como a vizinhança do México aos Estados Unidos, a inserção de ambos na economia mundial, a distância geográfica e cultural, a projeção sub-regional de cada um, que condicionam e mesmo freiam a construção de um bilateralismo positivo. Em diferentes momentos da história das relações internacionais e de sua incidência sobre a política regional, as agendas próprias – nacionais e externas – e o jogo dos atores políticos econômicos e burocráticos atuaram como inibidores de vinculações bilaterais e

deram sustentação à indiferença recíproca. A continuidade de tal padrão de relacionamento atuou como nutriente da memória diplomática, entrelaçada com inércias burocráticas e aspirações de prestígio e reconhecimento internacional.

Pudemos constatar que esse foi o padrão prevalecente de relacionamento bilateral desde 24 de fevereiro, data da invasão militar russa ao território ucraniano, até o fim de 2022, quando terminou o período eletivo do México no Conselho. Embora a agenda do Conselho tenha incluído uma variedade de temas ao longo desses meses, colocar o foco de nossa observação na guerra na Ucrânia se justifica tanto pela sua centralidade como pelas reações que provocou dentro e além do CSNU e que se refletiram nos posicionamentos externos dos dois países.

O presente texto não pretende esgotar a compreensão do bilateralismo brasileiro-mexicano nem, tampouco, universalizar o conceito cunhado para a sua caracterização. Outrossim, arriscamos sugerir sua serventia para determinadas díades em âmbitos coletivos, especialmente, mas não apenas, de cunho regional. Dessa forma, pretende, ainda, levantar perguntas que permitam explorar novas rotas de investigação comparada das políticas exteriores de países intermediários e do Sul Global no âmbito multilateral.

Do ponto de vista de uma perspectiva regional, destacamos no texto que a ausência de diálogo entre os dois países foi congruente com o silêncio da América Latina diante do conflito, o que, em grande medida, indicava um sentido de continuidade do déficit de regionalismo particularmente prejudicial durante os anos de pandemia. Medir e contrastar a sequência da crise sanitária da guerra na Ucrânia entre os diversos regionalismos demarcados na comunidade internacional ressaltam a excepcionalidade latino-americana. A dispersão das votações do GRULAC no CSNU e na AGNU perante as duas conjunturas críticas revela um processo de fragmentação regional contraproducente. Consideramos a conveniência de incluir aqui uma nota, reconhecidamente de índole contrafactual, que traz, ademais, uma argumentação de caráter prescritivo. Colocamos sobre a mesa um questionamento sobre as implicações, para não afirmar os danos propriamente ditos, produzidas pela indiferença recíproca brasileiro-mexicana para o regionalismo latino-americano. Que oportunidades político-diplomáticas foram descartadas por “piloto automático” e/ou inércia diplomática que estorvaram a construção de uma agenda cooperativa a partir de um sentido de oportunidade envolvendo inevitáveis custos individuais em nome de benefícios recíprocos? ■

## Agradecimentos

*Os autores agradecem a contribuição de Paulina González Araiza como assistente de pesquisa e ao Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (IESP/UERJ) pelo apoio à pesquisa.*

---

## Referências Bibliográficas

---

Amorim, Celso. 2015. *Teerã, Ramalá e Doha*. São Paulo: Benvirá.

Arista, Lidia. 2022. "López Obrador: México se abstiene de votar en la ONU para expulsar a Rusia". *Expansión Política*, 7 de abril de 2022. <https://politica.expansion.mx/presidencia/2022/04/07/lopez-obrador-mexico-se-abstiene-de-votar-en-la-onu-para-expulsar-a-rusia>.

Bâli, A. 2013. "Negotiating Non-proliferation: International Law and Delegation in the Iranian Nuclear Crisis". *UCLA Law Review* 2 (62): 232–324. <https://ssrn.com/abstract=2335621>.

Calliari, Marcos. 2022. "Global Advisor: Opinião Pública sobre a Guerra na Ucrânia". *Ipsos*, 4 de maio de 2022. <https://www.ipsos.com/pt-br/global-advisor-opinio-publica-sobre-guerra-na-ucrania>.

CEPAL. 2021. "La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad". *CEPAL*. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/47043>.

Cervera, Jorge Manuel Meade. 2022. *México en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en 1946*. México: SRE-AHD.

Euronews. 2022. "Polémica creación del Grupo de Amistad México-Rusia". *Euronews*, 24 de março de 2022. <https://es.euronews.com/2022/03/24/mexico-crea-un-grupo-de-amistad-con-rusia-con-el-apoyo-del-gobierno-y-el-rechazo-de-la-opo>.

França, Carlos Alberto Franco. 2023. "Balanço da atuação do Brasil no Conselho de Segurança da ONU". *Interesse Nacional*, março de 2023. <https://interessenacional.com.br/balanco-da-atuacao-do-brasil-no-conselho-de-seguranca-da-onu/>.

Garcia, Eugenio Vargas. 2013. *Conselho de Segurança das Nações Unidas*. 1º ed. FUNAG.

Garza, Patricio. 2022. "México ante la invasión de Rusia a Ucrania: posiciones e incoherencias". *KASBLog: análisis y opinión* (blog), 5 de abril de 2022. <https://www.kas.de/es/web/mexiko/einzeltitel/-/content/mexico-ante-la-invasion-de-rusia-a-ucrania-posiciones-e-incoherencias>.

Gielow, Igor. 2022. "Somos solidários à Rússia, diz Bolsonaro em encontro com Putin". *Folha de São Paulo*, 16 de fevereiro de 2022. <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2022/02/somos-solidarios-a-russia-diz-bolsonaro-em-encontro-com-putin.shtml>.

Gonzáles, Guadalupe Gonzáles. 2020. "¿Qué esperar del rol de México en el Consejo de

Seguridad de la ONU?" *Nueva Sociedad*, 2 de novembro de 2020. <https://nuso.org/articulo/que-esperar-del-rol-de-mexico-en-el-consejo-de-seguridad-de-la-onu/>.

González, Guadalupe González, Monica Hirst, Carlos Luján, Carlos A. Romero & Juan Gabriel Tokatlian. 2021. "Coyuntura crítica, transición de poder y vaciamiento latinoamericano". *Nueva Sociedad* 291: 49-65. <https://www.nuso.org/articulo/coyuntura-critica-transicion-de-poder-y-vaciamiento-latinoamericano/>.

Heller, Claude. 1986. "México y el Consejo de Seguridad". In *México en las Naciones Unidas*, México: Archivo Histórico Diplomático Mexicano, Secretaría de Relaciones Exteriores, 243–62.

Hirst, Monica Ellen Seabra. 2019. "Potências emergentes e negociações de paz: a experiência brasileira nas conversações nucleares com o Irã". *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* 8 (15): 68–93. <https://doi.org/10.22456/2238-6912.91944>.

Kalout, Hussein & Feliciano de Sá Guimarães. 2022. "Uma política externa pendular entre EUA e China: o Brasil se protegendo para sobreviver". *CEBRI Revista* 1 (4): 18-36. <https://cebri.org/revista/br/artigo/57/uma-politica-externa-pendular-entre-eua-e-china-o-brasil-se-protgendo-para-sobreviver>.

Keohane, Robert O. 1984. *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press.

Keohane, Robert O. 1986. "Reciprocity in International Relations". *International Organization* 40 (1): 1-27. <https://www.jstor.org/stable/2706740>.

Lima, Maria Regina Soares de & Mariana R. Albuquerque. 2019. "O estilo Bolsonaro de governar e a política externa". *Boletim OPSA* 1: 15-21. [http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2017/01/Boletim\\_OPSA\\_2019\\_n1-jan-mar.pdf](http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2017/01/Boletim_OPSA_2019_n1-jan-mar.pdf).

Malacalza, Bernabé & Juan Gabriel Tokatlian. 2022. "Argentina e Brasil: entre desintegração e dissociação?" *CEBRI Revista* 1 (3): 138-167. <https://cebri.org/revista/br/artigo/48/argentina-e-brasil-entre-desintegracao-e-dissociacao>.

Mitofsky. 2022. "Conflicto Rusia-Ucrania visto desde México". *Mitofsky*, 23 de maio

de 2022. <https://www.mitofsky.mx/post/conflicto-rusia-ucrania-visto-desde-mexico>.

Morrot, Eduardo & Juliana Pinto. 2022. "Duas viagens, distintas reações: as políticas externas de Brasil e Argentina acerca da invasão russa à Ucrânia". *Boletim NEAAPE* 06 (01): 19–28.

Ohana, Victor. 2022. "Brasil acumulou dívida de R\$ 5 bilhões com a ONU e outros órgãos internacionais, diz GT de Planejamento". *Carta Capital*, 6 de dezembro de 2022. <https://www.cartacapital.com.br/politica/brasil-acumulou-divida-de-r-5-bilhoes-com-a-onu-e-outros-orgaos-internacionais-diz-gt-de-planejamento/>.

Parsi, T. 2010. "The Turkey-Brazil-Iran Deal: Can Washington Take 'Yes' for an Answer"? *Foreign Policy*, 18 de maio de 2010. <https://foreignpolicy.com/2010/05/18/the-turkey-brazil-iran-deal-can-washington-take-yes-for-an-answer/>.

Patriota, Antonio de Aguiar. 2010. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*. 2°. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

Romero, Carlos A., Juan Gabriel Tokatlian, Carlos Luján, Guadalupe González González & Monica Hirst. 2022. "Cómo América Latina ve a Europa". *Nueva Sociedad*, abril de 2022. <https://www.nuso.org/articulo/como-AL-ve-a-europa/>.

Sanahuja, José Antonio. 2022. "La Unión Europea y América Latina en el interregno: autonomía estratégica, pacto verde y recuperación pospandemia". In *América Latina: hay voluntad política para construir un futuro diferente?* organizado por Josette Altmann Borbón & Francisco Rojas Aravena, 95–110. San José: FLACSO. <https://www.upeace.org/files/Publications/FLACSO-America%20Latina.pdf>.

Sarukhan, Arturo. 2022. "López Obrador's Flirtation with Russia Risks Worsening US-Mexican Relations". *Brookings*, 11 de abril de 2022. <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2022/04/11/lopez-obradores-flirtation-with-russia-risks-worsening-us-mexican-relations/>.

Stein, Arthur A. 1993. "Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World". In *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, organizado por David Allen Baldwin. New York: Columbia University Press.

Uziel, Eduardo. 2015. *O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas*. 2°. FUNAG.

VEJA. 2022. "López Obrador anuncia plano para fim da guerra na Ucrânia". *Veja*, 13 de setembro de 2022. <https://veja.abril.com.br/mundo/lopez-obrador-anuncia-plano-para-fim-da-guerra-na-ucrania/>.

Velazquez, Rafael. 2020. "Mexico's New Foreign Policy: Between Pragmatism and Principism". In *America and the New Global Order. Dangers and Opportunities in a Multipolar World*, organizado por Antonella Mori, 124–44. Ispi Publications.

Viotti, Maria Luíza Ribeiro. 2015. "O Brasil no Conselho de Segurança 2010-2011". In *O Brasil e as Nações Unidas: 70 anos*, 1°, 532. FUNAG.

Ziemath, Gustavo Gerlach da Silva. 2016. *O Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1945-2011)*. FUNAG.

**Como citar:** González, Guadalupe González, Monica Hirst & Eduardo Morrot. 2023. "O Brasil e o México diante da guerra na Ucrânia: um caso de indiferença recíproca". *CEBRI-Revista* Ano 2, Número 5 (Jan-Mar): 169-194.

**To cite this work:** González, Guadalupe González, Monica Hirst & Eduardo Morrot. 2023. "Brazil and Mexico in the Face of the War in Ukraine: a Case of Reciprocal Indifference." *CEBRI-Journal* Year 2, No. 5 (Jan-Mar): 169-194.

**DOI:** <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2023.05.04.01.169-194.pt>

Recebido: 6 de fevereiro de 2023

Aceito para publicação: 10 de fevereiro de 2023

---

Copyright © 2023 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.