

**REPOSITÓRIO EVOLUTIVO DE POLÍTICA
INTERNACIONAL PARA O CONCURSO DE
ADMISSÃO À CARREIRA DE DIPLOMATA
(REPI-CACD)**

1ª edição

**REPOSITÓRIO EVOLUTIVO DE POLÍTICA
INTERNACIONAL PARA O CONCURSO DE
ADMISSÃO À CARREIRA DE DIPLOMATA
(REPI-CACD)**

1ª edição

Revisão de 23/12/2022-20/01/2023

3. Brasil e relações bilaterais e situação nacional e política externa de parceiros importantes (continuação)

3.7. China

3.7.1. Situação nacional e política externa

I. Partido Comunista Chinês (PPCh)

a) Discurso de Xi Jinping no centenário do Partido Comunista Chinês (PPCh)

i. Principais pontos

O discurso de Xi Jinping, apresentado em 1º de julho de 2021 para as comemorações do centenário do Partido Comunista Chinês (PCCh), tem dois eixos principais: uma retrospectiva histórica dos feitos do PCCh para fazer a China ressurgir e uma projeção do futuro chinês sob a liderança do partido. Diz que o socialismo “salvou” a China do século de humilhações e colocou-a novamente como líder no mundo, após os insucessos das revoluções baseadas em outras ideias durante esse período. Isso permitiu a transformação de uma economia planejada altamente centralizada em uma economia de mercado socialista repleta de vitalidade. Essas conquistas impulsionaram o rejuvenescimento nacional, uma inevitabilidade histórica para Xi, calcada no resgate das glórias chinesas do passado, rejuvenescidas para o presente.

Com base nisso, Xi declara que o primeiro objetivo do centenário, a construção de uma sociedade moderadamente próspera em todos os seus aspectos – uma sociedade *xiaokang* –, foi concluído. Afirmar, ademais, que se está marchando com confiança em direção ao segundo objetivo, a ser completado no centenário da República Popular da China (RPC), em 2049: criar uma potência socialista moderna em todos os seus aspectos. O primeiro objetivo diz respeito, concretamente, à ideia de dobrar o produto interno bruto (PIB) *per capita* em relação a 2010. O segundo trata de manter um crescimento contínuo que, na prática, permitirá que a economia chinesa seja o triplo da americana em 2049.

Em termos teóricos, o discurso de Xi Jinping consolidou o “Pensamento de Xi Jinping sobre o Socialismo com Características Chinesas para uma Nova Era”. Tal pensamento tem como base a adaptação dos princípios básicos do marxismo às realidades específicas da China, englobando todas as teorias anteriores (inclusive à de Mao Tsé-Tung) e revisitando a experiência histórica desde a fundação do partido. Nesse particular, o lançamento do livro oficial intitulado “Uma Breve História do PCCh” confirma a revisão histórica implementada por Xi. Ali, cerca de 25% do livro é dedicado à era Xi Jinping, enquanto a Revolução Cultural é tratada em uma única página, em comparação com um capítulo inteiro nas edições anteriores. Xi interpreta que esse movimento político foi uma tentativa de luta contra a corrupção e o privilégio e que os desvios da Revolução Cultural não seriam atribuíveis a Mao, mas sim à distorção de suas ideias.

Em termos de futuro, Xi aponta algumas direções. A evolução tecnológica, científica e militar são fundamentais para o desenvolvimento de alta qualidade do país. Ressalta que um país

forte deve ter um exército forte, pois só assim pode garantir a segurança da nação, salvaguardar a soberania nacional, a segurança e interesses de desenvolvimento. No caso da política externa, diz que a nação chinesa não carrega traços agressivos ou hegemônicos e deseja avançar em conjunto com todas as forças progressistas ao redor do mundo. A China transformou crises em oportunidades em meio a situações complexas no cenário internacional, abrindo novos caminhos e disso resultou um aumento acentuado na influência internacional, apelo e poder de modelagem da China. Destaca que buscará construir um novo tipo de relações internacionais e uma comunidade humana com um futuro compartilhado, e promover o desenvolvimento de alta qualidade da Iniciativa do Cinturão e Rota (*Belt and Road Initiative*, BRI). Pugna pela cooperação em vez do confronto e pela oposição à hegemonia e à política de poder. Por isso, jamais permitirá ser oprimido ou subjugado por outros países. Há sinalizações sobre a manutenção dos princípios de “um país, dois sistemas” (Hong Kong e Macau) e de “uma só China” (Taiwan) – afirma que resolver a questão de Taiwan e realizar a reunificação completa da China é uma missão histórica e um compromisso inabalável do PCCh, sob o princípio de “uma só China” e o Consenso de 1992, e alerta que pode tomar medidas resolutas para derrotar totalmente qualquer tentativa de “independência de Taiwan” ou qualquer intervenção externa nesse mesmo sentido.

ii. Análise

A escolha da praça Tiananmen (a chamada praça “da paz celestial”), simbólica pelos protestos de 1989, momento em que o regime esteve mais enfraquecido, corrobora a retórica nacionalista e inconformista sob Xi, o que foi aumentado durante a pandemia de COVID-19, com confrontos mais explícitos (Austrália, Índia, Taiwan, Hong Kong). Pequim mostra-se mais revolucionária em relação ao *statu quo* internacional. O “socialismo com características chinesas” tem atingido os objetivos a que se propôs, o que o legitima. Se cumprir o segundo objetivo, sua economia será aproximadamente o triplo da dos Estados Unidos (EUA). Por isso o investimento em tecnologia será fundamental para manter a China como a maior economia do mundo, em razão da futura redução demográfica¹, aumento dos preços internos, queda na produtividade futura, além de possibilitar aumento de controle sobre a população.

No campo da política externa, Xi fez referência à cooperação com “países amantes da paz” e um foco em benefícios mútuos em detrimento de confronto; porém, não qualificou como multilateralismo e sim como trabalho com “forças progressistas”. Isso fica explícito quando afirma buscar um novo tipo de relações internacionais. Consequentemente, a prioridade do partido será atingir seus objetivos e ambições, não necessariamente obedecendo a ordem baseada em regras, mesmo que signifique aumento da agressão – tanto militar quanto política. Pequim avançou agressivamente em várias frentes de política externa. Isso inclui o uso de táticas de “zona cinzenta”, como o emprego de barcos pesqueiros comerciais para defender os interesses territoriais no mar do Sul da China e o estabelecimento da primeira base militar ultramarina chinesa, em Djibouti. O vasto mercado interno da China permitiu que Xi ameaçasse países que não demonstrassem obediência política e diplomática, como evidenciado pela recente campanha de coerção econômica de Pequim contra a Austrália em resposta ao apelo de Canberra por uma investigação independente sobre as origens do vírus que causa a COVID-19. Da mesma forma, Xi encorajou diplomatas chineses a intimidar e assediar os países anfitriões que criticam ou hostilizam

¹ Dados oficiais do governo chinês, publicados em 17 de janeiro de 2023, já comprovam essa tendência. Segundo o Escritório Nacional de Estatísticas da China, a população chinesa encolheu pela primeira vez em 60 anos, diminuindo para 1,411 bilhão de pessoas em 2022, o que representa cerca de 850 mil a menos do que no fim de 2021.

a China, movimento conhecido como *wolf-warrior diplomacy*. Inclusive, interpretou-se que a mensagem contra a opressão e subjugação de outras nações como uma ameaça velada ao Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD), formado por EUA, Japão, Austrália e Índia.

Finalmente, a leitura do socialismo feita por Xi sugere o retorno de uma linha ideológica rígida e personalista, rompendo à tradição dos últimos 40 anos da RPC. Para evitar que os abusos ligados ao poder de um homem se repitam no futuro, Deng Xiaoping conseguira estabelecer a “liderança colegial” do PCCh, dissociar estado (tecnocratas) e partido, bem como o mandato e o limite de idade. Interessante que alguns analistas apontam o nacionalismo do PCCh atual como próximo aos ideais de Sun Yat-Sen, apesar de defender uma coerente linha de pensamento desde Mao Tsé-Tung. Isso se evidencia na exigência de transferência de tecnologias (Sun queria que empresas estrangeiras treinassem chineses e vendessem seus negócios a chineses depois de certo tempo para ter acesso ao mercado), na rede de ferrovias e de integração nacional, na assimilação de minorias étnicas (Mao, na esteira da União Soviética – URSS –, reconheceu grupos étnicos) considerando os *han* como centrais na identidade chinesa e na construção de uma sociedade próspera (PCCh aceita isso atualmente, sem renunciar à luta de classes). Só o ideal democrático afasta Sun Yat-Sen de Xi Jinping. Outrossim, esse caminho trilhado por Xi pode ser perigoso, arriscando desfazer o progresso chinês das últimas décadas. O abandono da liderança consensual da China no topo e o fato de servir mais de dois mandatos como presidente também representam risco de colocar a China na posição de não ter um sucessor claro (em contraste com a bem-planejada e sinalizada sucessão de Hu Jintao para Xi Jinping), o que pode levar a crises sucessórias no futuro. O crescente autoritarismo estrangula a classe criativa da China, prejudicando a inovação em uma variedade de setores, possivelmente prejudicando o crescimento de longo prazo da China. No final, Xi pode estar certo ao afirmar que a próxima década determinará o sucesso de longo prazo da China, mas ele pode ser o maior obstáculo.

b) 20º Congresso Nacional do Partido Comunista Chinês

O 20º Congresso Nacional do Partido Comunista Chinês (PCCh) foi realizado em outubro de 2022. Importante destacar, desde já, que não se deve confundir a burocracia partidária – como se verá na sequência – com a burocracia estatal². Essas duas estruturas são formalmente distintas, apesar de haver membros em comum – dada a conexão direta entre partido e Estado – e da aproximação gradual conduzida por Xi Jinping.

A cada cinco anos, o PCCh convoca seu Congresso Nacional do Partido para definir as principais políticas e selecionar os principais líderes. Durante esse período, os membros escolhem o Comitê Central, que compreende cerca de 370 membros e suplentes, incluindo ministros, altos funcionários reguladores, líderes provinciais e oficiais militares. O Comitê Central atua como uma espécie de conselho de administração do PCCh e é obrigado a realizar reuniões anuais, conhecidas como plenários. O Comitê Central também seleciona o *Politburo*, que tem 25 membros. Por sua vez, o *Politburo* escolhe o *Standing Committee*, grupo de elite formado atualmente por sete políticos dentro do *Politburo*, por meio de negociações secretas nos bastidores. O *Standing Committee* funciona como o epicentro do poder, o principal comitê de formulação de políticas da China, e da liderança do PCCh, e seus membros variam,

² Como órgãos de Estado, citam-se, por exemplo, o Conselho de Estado, o Congresso Nacional do Povo e seus comitês e a Presidência de Estado. Somente a partir de Jiang Zemin, em 1993, é que o secretário-geral do PCCh, da burocracia partidária, passou a acumular o cargo de presidente do Estado. Xi Jinping vem reduzindo progressivamente essa distinção, que havia sido elaborada, em grande medida, por Deng Xiaoping.

historicamente, de cinco a nove pessoas. Em seguida, diagramas apresentam a estrutura burocrática estatal e a partidária, com Xi no topo, como secretário-geral do partido:

Figure 1. China's National-Level Political Structure

According to China's 1982 state constitution as last amended in March 2018

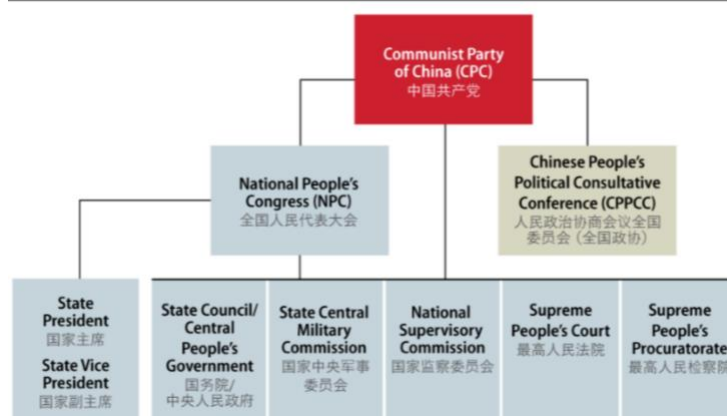
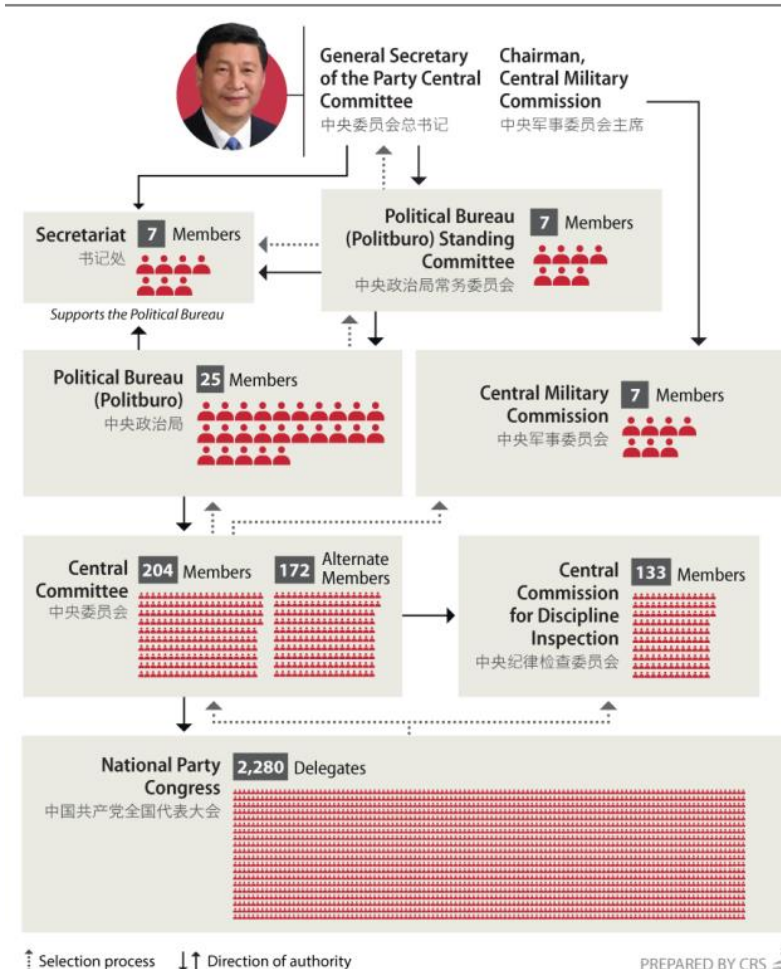


Figure 3. Communist Party of China (CPC) Hierarchy

Numbers are for the 19th Central Committee, elected for a five-year term in October 2017; solid black arrows reflect the direction of authority; dotted gray arrows reflect the formal selection process



Fonte: CRS

O discurso de Xi na abertura do Congresso do PCCh indicou uma manutenção das suas políticas, sinalizando, por exemplo, que a China não recuará de sua chamada *wolf-warrior diplomacy* e postura global agressiva. Ademais, pareceu significar que a cada vez mais impopular política de COVID-zero seguiria. Após um incêndio, em novembro de 2022, na cidade de Urumqi, capital da província de Xinjiang, em que dez pessoas morreram, protestos sem precedentes desde que Xi assumiu o poder³ se espalharam por mais de vinte cidades na China, incluindo Xangai e Pequim e a frente de embaixadas no exterior, pedindo também mais liberdade de expressão. Acredita-se que as vítimas não conseguiram se salvar por causa das restrições impostas pelas políticas de combate à COVID-19. A reação do governo chinês foi de tirar o foco dos protestos na mídia, colocando-o na Copa do Mundo de Futebol e nas conquistas espaciais chinesas, enquanto reprimia os protestos nas ruas. Entretanto, os protestos foram parcialmente exitosos ao conduzir a certa mudança do governo chinês em relação à COVID-19: algumas cidades relaxaram medidas, como a necessidade de testes negativos para o uso de transportes públicos e o isolamento foi limitado a distritos em vez de cidades inteiras – esse movimento abrupto de virtual fim da política de COVID-zero está sendo acompanhado de alta considerável de casos da doença no país.

A mensagem de Xi não reflete nenhuma visão econômica: em vez disso, ele frequentemente menciona “prosperidade comum”, um termo favorito que se dissipou no início do ano durante a desaceleração econômica da China. Em teoria, a prosperidade comum é uma tentativa de tornar a economia chinesa mais igualitária, dentro do objetivo a ser completado no centenário da RPC, em 2049, de criar uma potência socialista moderna em todos os seus aspectos.

Xi criticou efetivamente seus predecessores pela situação existente antes de assumir. Descreveu como um deslize para uma liderança partidária fraca, oca e diluída na prática. Também atacou a relativa liberdade de expressão em 2012 como perigosa, apontando que padrões equivocados de pensamento, como adoração ao dinheiro, egocentrismo e niilismo histórico, eram comuns, o que acabou por deixar a *internet* uma terra descontrolada.

Destacou, no campo teórico, a permanência do compromisso com o marxismo-leninismo, o pensamento de Mao Tsé-Tung⁴, a teoria de Deng Xiaoping⁵, a teoria das três representações e a perspectiva científica sobre o desenvolvimento⁶, e a total implementação do pensamento sobre o socialismo com características chinesas por um Nova Era⁷, bem como a linha básica e a política básica do partido. Analistas apontam que a referência ao passado serve para demonstrar a rigidez agora esperada dos membros do partido.

Em termos de definições oriundas do 20º Congresso, o presidente chinês reforçou seu poder e revelou sua liderança máxima, cujo resultado foi finalmente a sua recondução à presidência do Estado e do partido após meses de batalhas internas pelo controle político. Na sessão de encerramento, o secretário-geral Xi Jinping anunciou que a reunião havia sido um “sucesso total”. Ele foi capaz de alcançar todos os seus objetivos: uma visão, um líder e um partido.

Xi recebeu um terceiro mandato sem precedentes no poder como secretário-geral do partido por mais cinco anos, ao arripio do costume estabelecido de uma regra de dois mandatos, e

³ Mensagens nas mídias sociais, com termos como Urumqi e A4 (pedaços de papel branco se tornaram símbolo dos protestos por mais liberdade de expressão), foram censuradas. Há referências aos protestos como *the white paper revolution*.

⁴ Em síntese, delinea o pensamento marxista-leninista para a China, considerando as suas particularidades.

⁵ É a série de ideologias políticas e econômicas desenvolvidas pela primeira vez pelo líder chinês Deng Xiaoping. A teoria não busca rejeitar o marxismo-leninismo ou o maoísmo, mas, em vez disso, procura adaptá-los às condições socioeconômicas existentes na China.

⁶ Teoria de Jiang Zemin, ex-Presidente da RPC, falecido em dezembro de 2022.

⁷ Contribuição do próprio Xi.

solidificou seu domínio ao nomear mais leais para cargos-chave, afastou tecnocratas economicamente orientados em favor de funcionários com uma orientação mais estatista. Ademais, houve uma mudança de prioridades: o crescimento econômico e o desenvolvimento não são mais as principais, em detrimento da segurança nacional e preservação da autoridade do PCCh.

Além do mais, a estrutura do partido deixa claro o controle de Xi, o que significa que ele enfrentará poucas opiniões divergentes. Ele conseguiu lotar com aliados o *Politburo* e seu *Standing Committee*. Ao seu lado, seis legalistas passam a compor o *Standing Committee*. Quatro dos membros são novos; todos têm 60 anos ou mais e são claros aliados de Xi⁸. Não há expectativa de que nenhum dos homens seja uma ameaça à permanência de Xi no poder, já que suas várias credenciais e idades não os posicionam para ser seu sucessor. No *Politburo*, será a primeira vez em mais de duas décadas que uma mulher não será nomeada para o corpo.

Xi também mudou a dinâmica dentro do *Standing Committee*. Pela primeira vez na história do PCCh, todos os membros do *Politburo*, mesmo os do *Standing Committee*, devem se reportar diretamente ao chefe do Partido, enviando relatórios periódicos a Xi, que analisa pessoalmente seu desempenho. Segunda analistas, isso acaba com a camaradagem e a quase igualdade entre os membros do *Standing Committee*.

O que aconteceu em Pequim sugere que a China agora está voltando ao mesmo tipo de governo de um homem só. A China já está enfrentando problemas significativos – uma economia em desaceleração, uma população envelhecida e uma força de trabalho cada vez menor, desigualdade de renda, ameaças ambientais, grilagem de terras, insegurança alimentar e falta de proteção ao consumidor, além de crescentes preocupações internacionais sobre seu poder e ambições. Alguns desses desenvolvimentos eram inevitáveis⁹, mas foram exacerbados pelas políticas rígidas de Xi, sua repressão ao setor de tecnologia de ponta da China e a abordagem belicosa de política externa que a China adotou durante seu governo. Ademais, os problemas da China vão além dos esforços dos EUA para restringir o acesso à tecnologia, Estados asiáticos e europeus também têm sido cada vez mais cautelosos quanto aos laços econômicos estreitos com a China. Ao que parece, a janela de oportunidade que facilitou a rápida ascensão chinesa está começando a se fechar. Diante dessas questões desfavoráveis, o recente Congresso do PCCh poderia ter sido uma oportunidade para uma correção no meio do caminho, mas ocorreu possivelmente o oposto.

II. Separatismos internos

A China lida com vários movimentos separatistas em seu território:

- 1) no Tibete, o movimento pela independência tem origem no século XIX, com a atual configuração remontando a 1950, quando a República Popular da China (RPC) invadiu e anexou o território tibetano;

⁸ O mais novo dos membros do *Standing Committee*, Ding Xuexiang, com 60 anos, é nove anos mais novo que Xi – o que o torna pouco plausível como candidato à liderança no caso improvável de Xi aposentar-se em cinco anos. O restante do grupo está tão perto da idade de Xi que certamente não poderiam substituí-lo. Quando Xi e o ex-primeiro-ministro chinês Li Keqiang foram adicionados ao *Standing Committee* em 2007, aos 54 e 52 anos, respectivamente, eles foram considerados exemplos brilhantes de liderança jovem, inexistente na atual formação do *Standing Committee*. Desde o 16º Congresso do Partido, em 2002, os membros do PCCh com 68 anos ou mais na época do congresso se aposentaram. A atual composição do *Standing Committee* contraria essa “regra”.

⁹ Por exemplo, o crescimento desacelera à medida que as economias amadurecem e os desequilíbrios demográficos exigem reformas profundas e que tomam tempo.

- 2) em Xinjiang, o movimento pela independência do Turquestão Oriental é encabeçado por secessionistas *uigures*;
- 3) em Hong Kong, o movimento ganhou força desde a transferência de soberania do Reino Unido para a China, em 1997, com protestos violentos em 2019 e 2020;
- 4) na Mongólia Interior, região ao norte da China, movimento busca não apenas a secessão, mas também reunificar-se com a Mongólia, no irredentismo mongol.

O movimento de independência do Tibete (o Movimento Tibete Livre) é principalmente impulsionado pela diáspora tibetana no exterior, em especial, na Índia e nos Estados Unidos (EUA), em resposta à anexação promovida pela China em 1951. O atual Dalai Lama não mais advoga publicamente pela independência, mas passou a defender apenas autonomia.

A respeito da Mongólia Interior, trata-se de movimento secessionista da etnia *mongol*, que visa seja à independência seja à posterior reunificação com a Mongólia.

Quanto a Macau, região administrativa especial da China desde 1999, trata-se de movimento muito menor e muito menos ativo do que o de Hong Kong, mas que ganhou força nos últimos quatro anos.

Grosso modo, as estratégias chinesas diante de movimento separatistas, secessionistas ou autonomistas incluem políticas de assimilação cultural ou de sinicização (com fluxos populacionais de chineses da etnia *han*) nessas regiões e o aumento do efetivo de segurança ou de inteligência. O governo chinês não negocia ou dialoga oficialmente com esses grupos.

III. Questão dos *uigures*

Os *uigures* são um povo turcôfono, de origem turcomena, cuja maioria da população é muçulmana e sunita, estabelecida predominantemente no oeste da China. Concentram-se na província de Xinjiang (que significa “nova fronteira” em mandarim, denominação dada a essa região em 1884), onde já foram maioria, mas hoje já são menos numerosos que os chineses *han*, em razão de política de migração e de assimilação promovida pelo governo central (“sinicização”). Esta é uma região de importância estratégica para Pequim, tanto pelos seus recursos energéticos, como pelas suas possibilidades logísticas e pelos interesses chineses de preservação da integridade territorial. Trata-se de uma região mediterrânea, em grande parte montanhosa e desértica, que corresponde à maior província chinesa em termos de área. Sua população é de aproximadamente 25 milhões de habitantes.

O local, atualmente conhecido como Região Autônoma Uigur de Xinjiang, foi incorporado à China moderna no século XVIII. Em 1955, Xinjiang passou a ser considerada não mais uma província como as demais, mas, sim, uma região autônoma. Após a queda da dinastia Qing, os *uigures* conseguiram estabelecer um Estado autônomo por duas oportunidades, do período que vai de 1931 a 1934 e novamente entre 1944 e 1949, o qual se chamou Turquestão Oriental.

A região passa por grandes mudanças resultantes das políticas de planejamento estatal chinesas e do rápido processo de desenvolvimento desse país nas últimas décadas. Do ponto de vista demográfico, no ano de 1953, os habitantes da etnia *han* correspondiam a apenas 6% da população da região autônoma, enquanto, em 1982, já perfaziam 38% do total. Na década de 1980, avançaram políticas que reconheciam maior autonomia política, religiosa e cultural. Atualmente, os *uigures* correspondem a cerca de 46% da população de Xinjiang, e os *han* a 39%. Tal relação de declínio demográfico relativo dos *uigures* em relação à etnia dominante na China é um argumento utilizado por aqueles que advogam a existência de um genocídio em Xinjiang.

Em julho de 2009, protestos organizados por membros da etnia *uigur* terminaram em confronto com a polícia na capital de Xinjiang, Urumqi. Houve mais de uma centena de mortos, no que se considera a ação mais violenta desse tipo desde a repressão às manifestações contra o poder central de 1989. O estopim das manifestações foi uma briga, dentro de uma fábrica, entre trabalhadores da etnia *uigur* contra discriminação perpetrada por membros da etnia *han*. Ainda que não se possa afirmar que haja atualmente apoio, em larga escala, à construção de um novo Estado, há evidências de desentendimentos entre os principais grupos étnicos na região.

Na década seguinte, avançaram os campos de formação compulsória. Pequim insiste que suas políticas em relação aos *uigures* estão coibindo o terrorismo e o extremismo do Movimento Islâmico do Turquestão Oriental (ETIM, na sigla em inglês) e do Partido Islâmico do Turquestão (TIP, na sigla em inglês), movimentos considerados terroristas pelo governo do país, fundados por militantes *uigures*¹⁰. Os críticos à política chinesa nesses campos têm apontado excessos, alegando que há uma desproporcionalidade entre as medidas de segurança adotadas e os riscos efetivamente oferecidos pelos militantes mais radicalizados. Inicialmente, a China negou a existência dos campos, mas agora os reconhece como centros de “reeducação”, para fins de combate ao terrorismo e ao extremismo religioso, argumento este apoiado pela Rússia.

Desde 2018, a revelação de que mais de um milhão de pessoas, entre *uigures*, cazaques e outros grupos minoritários turcos, teria sido alvo de detenções arbitrárias gerou críticas na esfera internacional, sobretudo pelas denúncias de trabalhos análogos à escravidão, política sistemática de violência física, mental e sexual, além de desaparecimentos forçados em Xinjiang. Como resposta, os Estados Unidos (EUA), a União Europeia (UE) bem como outros países ocidentais têm reiteradamente aplicado sanções contra dirigentes chineses em razão das violações de direitos humanos¹¹, além de bloquearem a importação de produtos produzidos naquela província¹². Até novembro de 2022, os EUA sancionaram publicamente dez atuais ou ex-funcionários chineses, além de entidades como o Gabinete de Segurança Pública de Xinjiang e o Corpo de Produção e Construção de Xinjiang. Outras autoridades também tiveram restrições de visto e empresas chinesas envolvidas na vigilância e rastreamento de minorias religiosas e étnicas no país também entraram na lista de restrições aos investimentos dos EUA. Ainda em 2022, os EUA anunciaram boicote diplomático aos Jogos Olímpicos de Inverno de Pequim, o que foi aderido por uma série de países, como Austrália, Canadá, Japão, Portugal e Reino Unido.

¹⁰ O governo chinês lança sua ação e retórica contra grupos como o ETIM e o TIP. O primeiro é um pequeno grupo de *uigures* que se estabeleceu primeiro no Paquistão e, em 1998, no Afeganistão, com a intenção de lançar uma insurgência de inspiração religiosa contra o domínio chinês. O líder, Hasan Mahsum, viajou tanto para Arábia Saudita, Turquia, Paquistão e Afeganistão e conheceu Bin Laden. Mahsum era um nacionalista religioso inspirado nas ideias islâmicas anticoloniais indígenas. Enquanto estava no Afeganistão, tinha relações tensas com a Al-Qaeda e o Talibã. Muito pouco se ouviu sobre o ETIM novamente até 2008, quando um grupo distinto, o TIP, ameaçou atacar os Jogos Olímpicos de Pequim em um vídeo na *internet*. O TIP alegou ter herdado o manto do grupo de Mahsum com um nome diferente. Uma série de atentados terroristas marcadamente violentos em território chinês ocorreu no ano de 2014, quando, em alguns episódios, dezenas de pessoas foram assassinadas em ataques à bomba ou à faca. Em 2020, o governo Trump retirou o ETIM da lista de organizações terroristas, em que estava desde o início da década de 2000.

¹¹ Embora tanto Trump quanto Biden definam as políticas chinesas Xinjiang como um genocídio, o próprio Departamento de Estado dos EUA afirma ser difícil comprovar o genocídio.

¹² Há muitas empresas estadunidenses, europeias, japonesas e coreanas (e.g. Nike, Apple, Mercedes-Benz, Samsung, Nintendo, etc.) com fábricas em Xinjiang ou em outras províncias chinesas com trabalhadores *uigures*, potencialmente vítimas de trabalho análogo à escravidão, o que tem gerado pressão de consumidores e da sociedade civil para mudarem suas plantas industriais. Ademais, a maioria das células fotovoltaicas – essenciais para produção de energia solar e a transição verde ao redor do mundo – é originária de Xinjiang, sendo a China responsável por mais de 70% da produção global de módulos solares fotovoltaicos, o que pode ser oriunda de trabalho forçado.

Por outro lado, a imensa maioria dos países islâmicos limita suas críticas sobre os *uigures* para evitar comprometer oportunidades de comércio e investimento com Pequim¹³. É o exemplo do Paquistão que, apesar de ter uma pequena população *uigur*, se silencia, uma vez que a China representa sua mais importante aliança política e econômica. Uma exceção é a Turquia, que possui laços culturais e linguísticos com os *uigures* e já apoiou¹⁴ em diversas ocasiões o separatismo *uigur* e a independência do Turquestão Oriental, na esteira das independências das ex-repúblicas soviéticas. Ao longo do século XX, muitos *uigures* refugiaram-se na Turquia, sobretudo após a proclamação da República Popular da China (RPC, 1949). A emergência econômica da China, contudo, mudou o cenário para Ancara, estimulado por novos laços de comércio e de investimentos com os chineses, apesar de a questão *uigur* permanecer ainda um ponto de discórdia entre as partes.

No âmbito multilateral, houve uma série de declarações conjuntas e discussões sobre a situação de Xinjiang na Organização das Nações Unidas (ONU), seja na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) seja no Conselho de Direitos Humanos (CDH), onde a China foi reeleita em outubro de 2020. Em 2019, 23 países apresentaram declaração conjunta na ONU conclamando a China a respeitar obrigações internacionais e nacionais de direitos humanos com relação aos *uigures*. O grupo ampliou-se para quase 40 países em 2020. Durante o governo Trump, os EUA passaram a utilizar a palavra genocídio para caracterizar a situação, o que foi mantido por Biden. Em 2019, 54 países apresentaram declaração conjunta apoiando as políticas implementadas pela China. O número decresceu em 2020. Em junho de 2020, os EUA decidiram aplicar sanções contra empresas chinesas relacionadas a violações de direitos humanos na região (*Uyghur Human Rights Policy Act of 2020*). Nos últimos anos, foram aprovadas moções parlamentares em diversos países, como Canadá, Países Baixos e Reino Unido, para caracterizar a situação como genocídio. Em março de 2021, a UE aplicou sanções. No mesmo mês, 64 países defenderam a China no CDH. Também em março, especialistas da ONU (os grupos de trabalho de direitos humanos e corporações transnacionais e de detenção arbitrária e os relatores especiais sobre tortura, sobre liberdade religiosa, sobre formas contemporâneas de escravidão, sobre tráfico de pessoas, sobre questões de minoria e sobre direitos culturais) expressaram sérias preocupações sobre as alegadas detenções e trabalho forçado de *uigures* muçulmanos na China, demandando acesso desimpedido ao país para realizar missões de apuração factual e conclamando companhias transnacionais e domésticas a realizar escrutínio minucioso em suas cadeias de suprimento. Na 47ª Sessão do CDH, em junho de 2021, os EUA e mais de 40 países realizaram intervenção conjunta em que conclamam acesso desimpedido a observadores independentes, inclusive o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), para monitorar os direitos humanos em Xinjiang, enquanto quase 70 países se manifestaram em favor das medidas adotadas pela China e contra a intervenção em seus assuntos internos. Mais recentemente, a China tem demonstrado sua intenção de receber uma visita de observação de Bachelet, enquanto chefe do ACNUDH, que ocorreu em maio de 2022 apenas, por causa da pandemia e que teve acompanhamento das autoridades chinesas. Os EUA e seus aliados têm demonstrado discordância em relação às nuances da proposta chinesa, que criaria limitações a uma visita desse tipo. Pequim também sustenta que a população *uigur* teria um desenvolvimento demográfico que não é condizente com a acusação de genocídio, além de negar a existência de práticas como esterilizações forçadas. O país asiático afirma, inclusive, que sua política em Xinjiang é condizente com padrões internacionais de combate ao

¹³ Em 2019, a Organização para a Cooperação Islâmica (OCI) divulgou um comunicado elogiando o tratamento de Pequim aos *uigures*, concordando com as táticas de contraterrorismo. Desde então, a OCI se mantém em silêncio.

¹⁴ Para Recep Erdogan, o “Turquestão oriental é um berço da história, civilização e da cultura turca”. Há, em seu país, muitos parques, ruas e escolas públicas nomeados em homenagem à causa *uigur*.

terrorismo, além de ressaltar o apoio que tem recebido de nações muçulmanas, tais como Irã, Arábia Saudita e Iêmen, acerca da questão.

Em 31 de agosto de 2022, no apagar das luzes do seu mandato, Bachelet publicou o relatório do ACNUDH sobre situação dos direitos humanos em Xinjiang, expressando preocupação com as graves violações contra *uigures* e outras minorias muçulmanas, no bojo da estratégia antiterrorista de Pequim. Aguardada há meses, a publicação detalha a visita realizada pela alta-comissária em maio de 2022, a convite do governo chinês. Na ocasião, Bachelet conversou com funcionários governamentais, sociedade civil, acadêmicos e líderes religiosos.

O relatório do ACNUDH sobre a região autônoma de Xinjiang constata sérias violações aos direitos humanos na província, como resultado de medidas “contraterroristas e antiextremistas”, adotadas pelo governo chinês, especialmente contra *uigures* e outras comunidades predominantemente muçulmanas. Em síntese, o documento apresenta relatos de padrões de torturas, detenções arbitrárias em massa, abusos, maus-tratos e privações de direitos fundamentais na região autônoma desde 2017. Isso inclui tratamento médico forçado, violência sexual e de gênero, além de restrições à liberdade religiosa e ao direito à privacidade e ao movimento, separando famílias e promovendo desaparecimentos forçados. Ressalta-se que algumas dessas violações poderiam constituir crimes contra a humanidade.

Nesse sentido, recomendou-se ao governo chinês que liberte todos os cidadãos presos nos chamados *vetcs*, os campos de reeducação, bem como que restabeleça laços familiares rompidos em virtude dessas prisões. O porta-voz do secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) destacou que a ONU espera que Pequim considere as recomendações apresentadas no relatório, ressaltando a importância da independência do ACNUDH.

Em resposta, a China afirma que sua estratégia em Xinjiang é a de combater o extremismo radical e não suprimir minorias étnicas, em uma política não discriminatória baseada no princípio da igualdade dos seus cidadãos. Pequim também salientou que os *vetcs* são instalações de aprendizagem para desradicalização, e não campos de concentração. Informou, ainda, que o governo chinês se engajou em diálogos com o ACNUDH durante todo o processo. O governo chinês rechaçou as conclusões do estudo e respondeu com um relatório intitulado *Fight against Terrorism and Extremism in Xinjiang: Truth and Facts*.

Diversos países ocidentais, como EUA, Reino Unido e Canadá, emitiram declarações saudando o relatório, prometendo responsabilizar as autoridades pelas violações. Muitos elogiaram Bachelet pelo documento, após ela ter passado meses sem tomar uma posição firme sobre Xinjiang, o que comprometeu, em parte, a possibilidade de sua reeleição como chefe do ACNUDH. Após a publicação do documento, várias nações ocidentais defendem também a criação de um mecanismo de investigação permanente contra a China. Para a *Human Rights Watch*, é necessário não apenas reforçar sanções, mas também abrir investigação formal sobre crimes contra a humanidade nas cortes internacionais, considerando a jurisdição universal que esse crime enseja.

Em outubro de 2022, o CDH rejeitou – por 19 votos a 17, com onze abstenções – uma proposta de debate no órgão sobre o tema que levaria em consideração as questões levantadas pelo relatório do ACNUDH. Alguns governos, entre eles o dos EUA e o do Canadá, têm defendido a responsabilização de agentes implicados em casos de crimes contra a humanidade apresentados no relatório. Em agosto, duas organizações vinculadas ao povo *uigur* já haviam dado entrada, na Argentina, em ações nas quais acusam o governo chinês de genocídio e de crimes contra a humanidade, fazendo uso da jurisdição universal humanitária existente nesse país.

IV. Hong Kong

Antiga colônia britânica, Hong Kong foi transferida para a República Popular da China (RPC) em 1997, quando recebeu *status* de região administrativa especial. A etnia majoritária na cidade é a *han*, embora a língua predominante seja o cantonês, não o mandarim, o que, também por seu histórico de colonização britânica, reforça a identidade própria de seus habitantes. Aplica-se a Hong Kong a política de “um país, dois sistemas”.

Nos últimos anos, em razão das interferências da RPC sobre a autonomia política e econômica de Hong Kong, incluindo liberdades civis e o Estado de Direito, intensificou-se polarização interna entre cidadãos contrários às políticas da RPC e aqueles que defendem uma maior integração de Hong Kong com o restante do país sob a direção da RPC. Em 2014, estourou a “Revolução do Guarda-Chuva”, liderada eminentemente por estudantes, em razão de decisão do Comitê Permanente do Congresso Nacional do Povo de permitir sufrágio universal em Hong Kong apenas com candidatos aprovados pela RPC. Os manifestantes obtiveram pouco sucesso em suas demandas, diversos candidatos têm sido barrados pelo comitê, e, em 2017, foi eleita para chefiar o Executivo de Hong Kong Carrie Lam Cheng Yuet-ngor com apoio do comitê. Há também denúncias de restrições à imprensa, à liberdade de expressão e à independência judiciária. Teria havido violações da autonomia de Hong Kong em ao menos dois episódios recentes, como o desaparecimento e posterior reaparecimento de um editor entre 2015 e 2016 e a subtração de um bilionário chinês-canadense que vivia em Hong Kong para a China continental em 2017.

Em meados de 2019, novamente uma onda de revoltas eclodiu na cidade, desta vez em razão de propostas de emendas à legislação sobre extradição de locais para lugares com que Hong Kong atualmente não possui acordo de extradição, como a China continental. Os protestos foram violentamente reprimidos. Os protestos refletiram-se na retirada dos projetos de emenda, no atendimento parcial da demanda de descaracterização dos protestos como “motins” (em razão das penas que podem ser aplicadas para participantes de motins) e no resultado das eleições locais de novembro de 2019, em que candidatos pró-manifestações obtiveram expressiva vitória. Algumas demandas dos manifestantes, como a renúncia de Carrie Lam, a adoção de sufrágio universal irrestrito para as eleições, a soltura de manifestantes presos e o estabelecimento de comissão de inquérito independente para investigar as violações cometidas pela repressão policial, não foram atendidas. Alguns grupos sociais e partidos políticos advogam abertamente pela independência.

Em maio de 2020, a Assembleia Popular Nacional (APN), órgão máximo legislativo da China, autorizou seu Comitê Permanente a adotar Lei de Segurança Nacional para Hong Kong, que visa a punir traição, subversão e sedição contra o governo central, além de “roubo de documentos e informações que constituem segredo de Estado” (o que seria competência de Hong Kong segundo o Artigo 23 de sua Lei Básica). O Artigo 18 da Lei Básica de Hong Kong (de 1990, tendo entrado em vigor em 1997) permite que o Congresso Nacional do Povo (outra tradução para APN) passe legislação sobre o território após consultar um comitê da Lei Básica e o governo de Hong Kong apoiado por Pequim. A legislação pode então ser aplicada a Hong Kong sem passar pelo Poder Legislativo da cidade. Em 30 junho de 2020, às vésperas de protestos convocados para coincidir com a data de devolução de Hong Kong à China, promulgou-se e entrou em vigor a nova lei, que já está sendo utilizada para a realização de prisões. Também em junho, o Legislativo de Hong Kong aprovou lei que criminaliza ofensas ao hino nacional da China, prática comum nos protestos em competições esportivas.

De acordo com os Estados Unidos (EUA), as ações chinesas “minam fundamentalmente o elevado grau de autonomia e liberdades garantido para Hong Kong ao abrigo da Declaração

Conjunta Sino-Britânica de 1984, que foi registrada na Organização das Nações Unidas (ONU) como um tratado juridicamente vinculativo”. Segundo uma lei aprovada pelo Congresso dos EUA em 1992, a relação do país com Hong Kong deve seguir da mesma forma que durante o período de controle britânico. Uma regra aprovada em novembro de 2019, durante a onda de protestos contra Pequim, porém, obriga o Departamento de Estado dos EUA a informar anualmente ao Congresso se a China está respeitando a autonomia do território. Em razão da decisão chinesa, o então secretário de Estado Mike Pompeo declarou que Hong Kong já não pode ser considerada autônoma em relação à China. A notificação ao Congresso norte-americano abriu caminho à retirada pelos EUA do estatuto comercial e financeiro preferencial de que a antiga colônia britânica se beneficiava desde a transferência de soberania para a China, em 1997. Em agosto de 2020, foram aplicadas sanções pelos EUA contra Carrie Lam e outros altos funcionários do governo de Hong Kong, as quais suscitaram sanções chinesas contra políticos dos EUA. Além disso, foram suspensos tratados de extradição que diversos países (Alemanha, Austrália, Canadá, EUA, França, Nova Zelândia, Reino Unido, entre outros) possuíam com Hong Kong.

Também em agosto de 2020, as eleições legislativas previstas para setembro foram adiadas oficialmente em razão da pandemia, e o mandato dos parlamentares de Hong Kong foi estendido em um ano. Em março de 2021, o governo chinês emitiu decisão pela qual reforma o sistema eleitoral de Hong Kong¹⁵. Em abril de 2021, o governo local confirmou a data das eleições para dezembro e anunciou emendas à lei da reforma do sistema eleitoral, como a proibição de organizar atividades públicas que incitem à abstenção, ao voto em branco ou a votos nulos.

Com as eleições de setembro e dezembro de 2021, respectivamente para o comitê que elege o chefe do Executivo e para o Conselho Legislativo, a quase totalidade dos eleitos é pró-RPC, e muitos opositores foram presos com base na Nova Lei de Segurança Nacional. Xi Jinping, durante a sua visita ao território no aniversário da volta de Hong Kong à China, em julho de 2022, sinalizou que não toleraria interferência estrangeira e de “traidores” em assuntos de Hong Kong e reafirmou a política de “um país, dois sistemas”. Na mesma data, teve início o novo governo de Hong Kong, tendo como chefe do Executivo John Lee, um ex-chefe de segurança que supervisionou o combate aos dissidentes. O novo governo tenta reverter a recessão que atinge Hong Kong após um longo período de fechamento do país na política de “*zero-COVID*”, que levou à saída recorde de profissionais qualificados. Os EUA criticam a perda de liberdade de imprensa na cidade e condenações infundadas de donos da imprensa alternativa. O Reino Unido também demandou explicações sobre agressões a protestantes na frente de seu consulado.

V. Taiwan

a) Dilema de Taiwan

Taiwan é considerada pela China continental como uma província, segundo a política de “uma só China”, que é determinante para que não haja países que reconheçam tanto a República Popular da China (RPC) como Taiwan – ou, formalmente, a República da China (ROC, na sigla em inglês) – como dois Estados diferentes e independentes. Taiwan mantém representação independente, seja como membro pleno, seja como observador, em algumas organizações internacionais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Banco Asiático de

¹⁵ Alcinhada de Lei Patriota, reduz o tamanho do Parlamento local, aumenta a presença de representantes pró-China e amplia mecanismos de supervisão dos candidatos.

Desenvolvimento (BAD), o Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês) e comitês da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), embora seja bloqueado pela China em outras – o recente caso de obstrução na Organização Mundial da Saúde (OMS) ficou bastante em evidência durante a pandemia de COVID-19.

A atual presidente de Taiwan, Tsai Ingwen, coloca seu país no epicentro de uma luta ideológica entre democracias liberais e regimes autoritários, que ameaçam a ordem liberal construída no pós-guerra. A mandatária afirma o compromisso inegociável dos taiwaneses com a democracia (rechaçando uma eventual unificação entre ROC e RPC), mas também que seu governo não será “aventureiro” – referência a uma eventual declaração de independência, que seria a linha vermelha para uma intervenção chinesa sobre a ilha. Taiwan vem modernizando suas Forças Armadas – e criou, em 1º de janeiro de 2022, a *All-Out Defense Mobilization Agency* para manter prontidão dos reservistas. Vem adquirindo armas dos Estados Unidos (EUA), de quem Taiwan foi o maior cliente nesta categoria de produtos em 2020, e conta com “consultores militares” norte-americanos há pelo menos um ano.

b) Estados Unidos e a ambiguidade estratégica

As relações dos EUA com a ROC ganham maior peso diante da chamada “nova Guerra Fria”, na qual o adversário é a RPC. Desde 1979, quando os EUA reconheceram diplomaticamente a RPC no lugar da ROC, editaram o *Taiwan Relations Act*, e subsequentemente denunciaram o Pacto de Defesa Mútua (1980), sua estratégia para a questão taiwanesa é a manutenção de uma política de “ambiguidade estratégica” – respaldada também por três comunicados conjuntos (1972, 1979 e 1982) e as “seis garantias”¹⁶ de Reagan à ilha, que incluem manutenção de relações informais e provisão de meios de defesa adequados: ou seja, não revelam até que ponto interviriam em um eventual conflito entre ambas, de modo a encorajar a manutenção do *statu quo* no estreito de Taiwan. Os EUA, no entanto, têm adensado os contatos políticos com Taiwan, como o demonstram as visitas de autoridades em 2020¹⁷. Ainda no governo Trump, destacam-se a inauguração da nova sede do Instituto Americano em Taiwan (que representa os interesses dos EUA na ilha e muitos analistas a definem como uma espécie de embaixada), a compra de armamento norte-americano por Taiwan e a assinatura do *Taiwan Travel Act* e do *Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative Act* (TAIPEI ACT) após sua aprovação pelo Congresso estadunidense.

Biden convidou Taiwan para a chamada Cúpula da Democracia (2021) e afirmou, em agosto e outubro de 2021, que os EUA têm um compromisso com a defesa de Taiwan, o que poderia ser apenas uma gafe (esclarecimento do Departamento de Estado recolocou a ambiguidade estratégica como o princípio seguido, de acordo com o *Taiwan Relations Act* de 1979) ou sinalizar uma mudança de postura – alguns analistas afirmam que a “suposta” falta de sincronia entre presidente e diplomacia serve para reforçar a estratégia da ambiguidade. Há pressões de acadêmicos e de congressistas (democratas e republicanos) para que os EUA abandonem a

¹⁶ As seis garantias, detalhadas por telegrama do Departamento de Estado que clarificava o Comunicado de 1982, são: “1) *The U.S. has not agreed to set a date for ending arms sales to Taiwan*; 2) *The U.S. has not agreed to consult with the PRC on arms sales to Taiwan*; 3) *The U.S. will not play a mediation role between Taipei and Beijing*; 4) *The U.S. has not agreed to revise the Taiwan Relations Act*; 5) *The U.S. has not altered its position regarding sovereignty over Taiwan*; and 6) *The U.S. will not exert pressure on Taiwan to enter into negotiations with the PRC*.”

¹⁷ No governo Trump, destacam-se as visitas a ilha do secretário de Saúde dos EUA, Alex Azar, em agosto de 2020, até então a de mais alto nível desde o fim do reconhecimento diplomático do governo da ilha no fim dos anos 1970, e a do subsecretário de Estado para Crescimento Econômico, Energia e Meio Ambiente, Keith Krach, no mês seguinte.

ambiguidade estratégica e implementem uma política de dissuasão baseada na “clareza estratégica”, comprometendo-se explicitamente com a defesa da ilha, o que elevaria os custos de uma invasão da RPC. O apoio para eventual defesa de Taiwan, contudo, é relativamente pequeno entre a população dos EUA.

A visita de Nancy Pelosi, presidente da Câmara dos Deputados dos EUA, à ilha (agosto de 2022), como parte de um “*tour* asiático”, elevou as tensões a um novo patamar. A visita foi a primeira de um *speaker* desde a de Newt Gingrich (1997). Em conversa telefônica poucos dias antes, Xi avisou Biden que “aqueles que brincam com fogo serão feridos”. O presidente chinês buscava, à época, um terceiro mandato no XX Congresso do Partido Comunista da China (PCC) e não podia parecer fraco diante de seu povo. Durante sua estadia, Pelosi reuniu-se com a presidente Tsai Ing-wen, visitou o Legislativo de Taiwan e reuniu-se com ativistas pela democracia e pelos direitos humanos. Biden parece ter desaprovado a visita, mas nada pôde fazer para evitá-la, até pela pressão política que seu partido sofria no contexto das eleições legislativas. Alguns analistas reputam o episódio como uma “Quarta Crise do Estreito de Taiwan”, em alusão a outros três episódios (1954-1955, 1958 e 1995-1996)¹⁸. Em resposta, a RPC realizou exercícios militares, com dezenas de aviões cruzando a linha mediana do estreito de Taiwan, bem como lançou uma barragem de mísseis balísticos nas águas circunvizinhas, atingindo até mesmo águas territoriais e desestabilizando o comércio marítimo. Se, por um lado, os exercícios militares tiveram maior escala e ocorreram mais perto de Taiwan do que os realizados durante a crise de 1995-1996, por outro, as manobras foram informadas com antecedência e não houve pânico entre a população. A RPC também restringiu drasticamente os contatos diplomáticos com os EUA, incluindo não só questões de defesa e segurança, mas também de combate às mudanças do clima e de imigração. A RPC também bloqueou certas importações de alimentos de Taiwan e as exportações de areia natural (usada como matéria-prima, fonte de silício, essencial para a indústria de *chips*). Ataques cibernéticos, supostamente lançados da RPC, derrubaram temporariamente *sites* do governo de Taiwan. Como contramedida, o governo Tsai tem investido em infraestrutura de conexão à *internet* via satélite, como forma de reduzir sua dependência de um único cabo que liga Taiwan à China continental.

A resposta dos países do Indo-Pacífico foi, em geral, favorável a Pequim. Apenas Japão e Austrália assinaram comunicado conjunto com os EUA condenando os exercícios militares. A Índia, o outro vértice do Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD), não o fez, embora também possua diferendos territoriais com a RPC. A Coreia do Sul também se recusou a criticar a RPC, com o novo presidente, Yoon Suk-yeol, recusando-se a encontrar-se pessoalmente com Pelosi. Os países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) também não criticaram a RPC, com exceção das Filipinas de Ferdinand Marcos Júnior. Mesmo dentre os quatro países da região que ainda reconhecem Taiwan como Estado soberano, apenas as Ilhas Marshall condenaram a RPC.

¹⁸ A Primeira Crise (1954-1955) foi desencadeada por ataques da RPC a ilhas menores ao largo da China continental controladas pela ROC, tomando algumas delas, até que intervenção da Sétima Frota dos EUA (e ameaça de uso de armas nucleares), após assinatura do Tratado de Defesa Mútua EUA-ROC, colocou fim às hostilidades. A Segunda Crise (1958) foi uma continuação da primeira, com intervenção dos EUA impedindo a tomada de mais território pela RPC. A Terceira Crise (1995-1996) foi desencadeada pela visita do presidente de Taiwan Lee Teng-hui à universidade onde estudara nos EUA, que forneceu visto após pressão do Legislativo; a resposta da RPC se deu por lançamento de mísseis e exercícios militares ao redor da ilha, sendo debelada pela passagem da Sétima Frota pelo estreito – a Marinha do Exército de Libertação Popular (ELP), então, era infinitamente menos poderosa para opor.

c) Importância de Taiwan

Segundo Tsai Ingwen, Taiwan seria democrática, ocidental e um *responsible stakeholder*, embora influenciada pela civilização chinesa e pelas tradições asiáticas. Por isso, todos os países do campo democrático deveriam reconhecer a importância de Taiwan no conflito ideológico, já que sua queda seria catastrófica para a paz regional e para a arquitetura de segurança asiática.

Taiwan faz parte da “Primeira Cadeia de Ilhas”, que vai do Japão a Bornéu¹⁹. Sua importância estratégica para a China, portanto, vai além da retórica nacionalista: a posse de Taiwan lhe daria acesso direto ao oceano Pacífico, diminuindo as possibilidades de eventual cerco marítimo pelos EUA e seus aliados. Tal cerco teria respaldo teórico no pensamento geopolítico de Nicholas Spykman, que recomendava a ocupação das franjas marítimas da Eurásia (*rimland*) pelos EUA, de forma a controlar a massa eurasiática.

Há também a importância econômica de Taiwan no que tange às cadeias globais de valor. A ilha é responsável pela produção de mais da metade dos semicondutores do mundo, notadamente os tipos mais avançados, perfazendo o chamado “escudo de silício”.

d) China e a reunificação

Pequim afirma que Taiwan está vinculada a um entendimento conhecido como “Consenso de 1992”, que foi alcançado entre representantes do Partido Comunista da China (PCCh) e do Kuomintang (KMT). Os dois lados, entretanto, não concordam com o entendimento do conteúdo do referido consenso. Para a RPC, como afirmou Xi, o Consenso de 1992 reflete um acordo de que “os dois lados do estreito pertencem a uma China e trabalharão juntos para buscar a reunificação nacional”. Para o KMT, significa “uma China, interpretações diferentes”, com a ROC sendo a “única China”. A constituição redigida por Taiwan continua a reconhecer a China, a Mongólia, Taiwan, o Tibete e o mar do Sul da China como parte da ROC. O KMT não apoia a independência de Taiwan e tem constantemente buscado laços mais estreitos com Pequim.

O Partido Democrático Progressista (DPP, na sigla em inglês), da atual presidente Tsai Ingwen, tem orientação liberal, tanto em termos sociais (agenda de direitos humanos e de meio ambiente), quanto em termos econômicos, controla o Parlamento taiwanês desde 2016, é rival do KMT e é contrário ao Consenso de 1992. O partido já havia chegado ao poder na ilha entre 2000 e 2008, com Chen Shui-bian, que acabou preso em 2009, por corrupção.

Nas últimas décadas, a China vinha perseguindo uma política de reunificação pacífica, sem determinar um prazo para tanto, mediante o adensamento de laços econômicos, culturais e sociais com Taiwan. Sob o presidente Ma Ying-jeou (KMT), que esteve no cargo de 2008 a 2016, Taiwan assinou mais de vinte pactos com a RPC, incluindo o Acordo-Quadro de Cooperação Econômica Transversal (2010), pelo qual concordaram em reduzir barreiras ao comércio. RPC e ROC retomaram ligações diretas de mar, ar e correio, que haviam sido banidas por décadas, e também concordaram em permitir que bancos, seguradoras e outros provedores de serviços financeiros trabalhassem em ambos os mercados.

As perspectivas de uma reunificação pacífica, entretanto, vêm diminuindo há alguns anos. Cada vez menos taiwaneses se veem como chineses, e menos ainda almejam uma reunificação, o que é ratificado pela reeleição, em janeiro de 2020, de Tsai Ingwen, favorável a um distanciamento da China. Entretanto, nas eleições locais de novembro de 2022, o DPP perdeu muitos assentos para

¹⁹ A “Primeira Cadeia de Ilhas” vai do Japão a Bornéu; a Segunda, do Japão à Nova Guiné, passando por Guam; a Terceira, das Aleutas à Nova Zelândia, passando pelo Havai e Samoa Americana.

o KMT, em um claro sinal de que o lema “resista à China e defenda Taiwan” tem aceitação limitada entre a população, preocupada com outras questões domésticas, como a poluição em Tiachung e a compra de vacinas. Após o episódio, Tsai Ingwen renunciou à liderança do DPP, embora siga presidente de Taiwan até 2024.

Tsai tem tentado diversificar as relações comerciais de Taiwan, com resultados mistos: teve algum sucesso impulsionando o comércio e o investimento por meio da *New Southbound Policy* (2016). A iniciativa, em conexão com o *Free and Open Indo-Pacific*, conta com 18 membros: países da ASEAN (Tailândia, Indonésia, Filipinas, Malásia, Singapura, Brunei, Vietnã, Myanmar, Camboja, Laos); da Ásia Meridional (Índia, Paquistão, Bangladesh, Nepal, Sri Lanka, Butão); além de Austrália e Nova Zelândia. Tsai também formulou um plano para incentivar os fabricantes taiwaneses a se mudarem do continente de volta para Taiwan. Ainda assim, as exportações de Taiwan para a RPC atingiram o recorde de todos os tempos em 2021 – a RPC é o maior parceiro comercial de Taiwan (42% das exportações, incluindo Hong Kong) e destino do investimento estrangeiro direto (IED).

Em junho de 2020, a Nova Lei de Segurança Nacional para Hong Kong desacreditou a fórmula “um país, dois sistemas”, que deveria fornecer um modelo atraente para a unificação pacífica. A questão taiwanesa continua a ser fulcral para a RPC. A Lei Antissecessão (2005) compromete Pequim a trabalhar para a “unificação pacífica” com Taiwan, mas afirma que, em caso de “secessão”, “o Estado empregará meios não pacíficos e outras medidas necessárias para proteger a soberania e a integridade territorial da China”.

Em 2017, Xi Jinping já havia anunciado que “a reunificação nacional completa é um requisito inevitável para realizar o grande rejuvenescimento da nação chinesa”, amarrando assim o futuro de Taiwan à sua principal plataforma política. Dois anos depois, ele afirmou explicitamente que a unificação é um requisito para alcançar o chamado “sonho chinês”. Xi parece não estar mais tentando evitar uma escalada militar agora que seus militares são capazes de contestar a presença militar dos EUA na região.

Xi empreendeu a mais ambiciosa reestruturação das Forças Armadas chinesas – o chamado Exército de Libertação Popular (ELP) ou *People’s Liberation Army* (PLA) – desde sua fundação, visando especificamente a permitir que as forças chinesas conduzissem uma “unificação armada”. A reestruturação inclui o crescimento acelerado do número e da tonelagem dos navios da marinha – incluindo porta-aviões e navios de assalto anfíbio –, que deve ultrapassar a dos EUA na próxima década (se mantido o ritmo atual); aumento das capacidades missilísticas, incluindo mísseis hipersônicos; e expansão e modernização do arsenal nuclear, que poderia funcionar como elemento dissuasório contra um envolvimento dos EUA em eventual invasão à ilha.

Desde 2020, a China vem acelerando suas operações militares nas proximidades de Taiwan, com aumento de sobrevoos militares sobre a ilha e com a realização de treinamentos com porta-aviões. Em outubro de 2021, enviou a maior frota de todos os tempos para a zona de identificação de defesa aérea (ADIZ, na sigla em inglês) taiwanesa. Aviões chineses já ultrapassaram, até mesmo, a linha mediana do estreito de Taiwan, aumentando o risco de um acidente ou de que Taiwan derrube uma aeronave que porventura invada seu espaço aéreo. Em agosto de 2022, Taiwan também realizou exercícios militares simulando uma defesa a um ataque chinês. O rompimento dos canais de comunicação diplomáticos entre a China e Taiwan, desde 2016 (quando Tsai Ingwen foi eleita pela primeira vez), exacerba os riscos de uma escalada bélica.

O ELP quer fazer de sua presença uma rotina no estreito de Taiwan, como parte de uma guerra psicológica. Tais operações militares não só ajudam a treiná-lo, mas também desgastam os militares de Taiwan e demonstram ao mundo que os EUA não podem proteger a ilha. Quanto mais

comuns suas atividades se tornam, mais difícil será para os EUA determinar quando um ataque chinês é iminente.

Segundo analistas, a RPC tem-se utilizado de ataques de “zona cinzenta” para desestabilizar Taiwan, como ciberataques, desinformação e guerra econômica (proibição de algumas importações), bem como atuado para seu isolamento internacional (exclusão da Assembleia Mundial da Saúde no âmbito da OMS, por exemplo) – somente 14 países reconhecem a ROC na atualidade (perda de nove reconhecimentos desde 2016). Além disso, Xi Jinping também adotou restrições ao turismo e pressões sobre companhias estrangeiras para listar Taiwan como uma província chinesa.

Espera-se que a RPC continue aumentando sua pressão militar sobre Taiwan, potencialmente através de incursões mais frequentes em sua ADIZ e travessias adicionais sobre a linha mediana. A RPC poderá proibir outros produtos taiwaneses e tornará mais difícil para as empresas taiwanesas operarem no continente. Uma invasão seria, entretanto, improvável no curto prazo, até mesmo porque, pela política seguida por Xi, a força só poderia ser usada contra intervenções externas na ilha. O ELP não participa de combates desde 1979, um ataque anfíbio é complicado (o estreito é pouco profundo e de águas agitadas, há poucas praias propícias para desembarque), e EUA e aliados poderiam intervir. Ademais, a economia chinesa ainda é muito ligada ao Ocidente e poderia sofrer com sanções (as economias do Ocidente sofreriam igualmente), com risco político interno a Xi e ao PCCh.

e) Semelhanças e diferenças entre os casos de Taiwan e da Ucrânia

A “invasão” da Ucrânia (fevereiro de 2022) suscita comparações com o caso taiwanês e exercícios de futurologia sobre os cenários de uma eventual invasão chinesa à Taiwan. Enquanto alguns analistas consideram que a invasão da Ucrânia pode estimular uma “invasão” de Taiwan, outros concluem exatamente o contrário, ponderando que as dificuldades russas e as sanções do Ocidente contra a Rússia levam a China a refazer seus cálculos estratégicos e analisar quais lições pode tirar da experiência russa.

i. Semelhanças

- 1) Soberanias questionadas: Ucrânia e Taiwan têm suas existências como entidades soberanas questionadas. A Rússia considera, dentro do quadro do euroasianismo, que a Ucrânia, como país independente, é mera artificialidade do Ocidente; a RPC considera que Taiwan é parte de seu território, sendo uma “província rebelde”, e Xi Jinping insere a reintegração de Taiwan como parte fundamental do “rejuvenescimento” da nação e do “sonho chinês”;
- 2) Laços históricos: Ucrânia e Taiwan têm laços históricos com a potência vizinha. Esse passado comum é elemento importante do discurso nacionalista russo e chinês, respectivamente. A Ucrânia é considerada berço da civilização russa (Rus de Kiev) e foi parte do Império Russo e da União Soviética (URSS) até 1991. Taiwan era parte do império chinês até 1895, quando passou a ser dominada pelo imperialismo japonês até 1945, e integrava plenamente a república chinesa até 1949.
- 3) Laços demográficos: Ucrânia e Taiwan têm laços demográficos importantes com Rússia e China, respectivamente. Russos étnicos representam 17% da população ucraniana, chegando a 58% na Crimeia, 39% em Luhansk e 38% em Donetsk, segundo censo de 2001. Os *hans* são pelo menos 95% da população taiwanesa, apesar de diferenças linguísticas

que reforçam identidades crescentemente separadas, sendo também majoritários na RPC.

- 4) Assimetria militar: Ucrânia e Taiwan têm, isoladamente, poderio militar muito menor do que suas respectivas contrapartes.

ii. Diferenças

- 1) Reconhecimento internacional: A Ucrânia é universalmente reconhecida como Estado *de jure* e *de facto*, participando normalmente de organismos internacionais, como a ONU. Taiwan é reconhecida como Estado apenas por 14 países, tendo apenas relações informais com as principais nações do mundo. Taiwan não é membro da ONU, apesar de ser parte de algumas organizações internacionais, como a OMC, cujo critério para a participação é tratar-se de um território aduaneiro, não Estado soberano.
- 2) Argumento para eventual intervenção: A RPC sempre tratou a questão taiwanesa como assunto interno e a ilha como “província rebelde”, seguindo a política de “uma só China”, portanto uma intervenção chinesa em Taiwan seria realizada sob o argumento da defesa da integridade territorial e uma intervenção de potências estrangeiras seria rotulada como violação à autodeterminação dos povos e intervenção em assuntos internos. A Rússia reconheceu a independência da Ucrânia pelo Memorando de Budapeste (1994), e o argumento para intervenção na Ucrânia é a proteção de nacionais russos no exterior.
- 3) Envolvimento das potências ocidentais e seus aliados: A Ucrânia não é parte de nenhuma aliança militar com o Ocidente, e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) mantém-se fora dos combates diretos, fornecendo apenas armas e apoio material. Taiwan tem sua segurança garantida *de facto* pelos EUA, ainda que o compromisso formal se enquadre na ambiguidade estratégica estadunidense. Em uma eventual invasão chinesa, os analistas consideram bastante provável que os EUA e seus aliados do QUAD e AUKUS se mobilizariam para apoiar Taiwan. Por isso, a ROC tem buscado aproximar-se dessas arquiteturas de segurança regional, adotando uma estratégia de “porco-espinho”, que consiste em tornar o custo de uma invasão o mais elevado possível mediante uma guerra assimétrica contra a RPC.
- 4) Geografia e vulnerabilidade territorial: A Ucrânia tem extensa fronteira terrestre e marítima com a Rússia, o que facilita incursões militares e a logística de guerra. Taiwan é uma ilha, com condições adversas para uma invasão. O canal de Taiwan é raso, e a costa ocidental tem poucas praias favoráveis ao desembarque anfíbio. A costa oriental é montanhosa, o que dificulta o deslocamento de tropas, além de estar voltada diretamente para o Pacífico, sendo mais facilmente defendida pela marinha dos EUA.
- 5) Complementaridade econômica: Os laços econômicos entre RPC e ROC são mais profundos, relevantes e equilibrados do que a relação entre Ucrânia e Rússia. Taiwan possui indústrias estratégicas, como a de semicondutores, das quais a China ainda depende, e o fluxo de investimentos bilateral é vital para a economia de ambos. A Ucrânia tem uma economia mais frágil, e a economia russa não depende essencialmente da ucraniana. A exportação de recursos energéticos russos tem corredores e mercados alternativos, suscetíveis a sanções internacionais, porém independentes da ação ucraniana.
- 6) Relevância econômica: A China é muito mais relevante para a economia mundial do que a Rússia, de sorte que sanções econômicas contra aquela teriam maiores impactos do que as impostas contra esta. A importância da economia chinesa seria um fator dissuasório contra o envolvimento ocidental em uma eventual invasão à Taiwan.

VI. Disputas territoriais marítimas

a) Mar do Sul da China

O mar do Sul da China, também chamado de mar da China Meridional, é uma área marítima com cerca de 3,5 milhões de quilômetros quadrados com diversas ilhas, ilhotas, recifes, corais e baixios. A região está limitada ao norte pela China e Taiwan, ao leste pelas Filipinas, ao oeste pelo Vietnã e ao sul por Brunei, Indonésia e Malásia, com acesso pelos estreitos de Luzon e Taiwan no Norte e de Malaca, Sunda e Lombok ao Sul.



Fonte: Google Maps



Fonte: Wikipedia

Os países disputam a soberania dessa região com vistas a obter recursos pesqueiros, explorar petróleo e gás, controlar as linhas de navegação e obter vantagens militares e estratégicas. A região conta com algumas das rotas mais importantes do comércio global. Mais da metade da frota do comércio marítimo passa pelos estreitos de Malaca, Sunda e Lombok. Praticamente um terço do petróleo não refinado global depende dessa rota, como também mais da metade da produção global de gás natural liquefeito.

As disputas territoriais no mar do Sul da China envolvem as questões das ilhas Spratly, das ilhas Paracel e do banco de areia Scarborough, além de várias fronteiras no golfo de Tonkin e limites marítimos. Brunei, China, Taiwan, Indonésia, Malásia, Filipinas e Vietnã têm reivindicações na região, conforme a tabela a seguir:

Disputas territoriais no mar do Sul da China							
Local da disputa	Brunei	China	Indonésia	Malásia	Filipinas	Taiwan	Vietnã
Ilhas do mar do Sul da China		X		X	X	X	X
Estreito de Luzon		X			X	X	
Linha dos nove traços	X	X	X	X	X	X	
Costa do Vietnã		X				X	X
Mar ao norte de Bornéu	X	X		X	X	X	X
Mar ao norte das ilhas de Natuna		X	X			X	
Mar a oeste de Palau e Luzon		X			X	X	
Área de Sabah			X	X	X		

Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados da Wikipedia

A maior parte das reivindicações territoriais da China na região está baseada na chamada “linha de nove traços”. Em 1947, o governo nacionalista do Kuomintang (KMT) havia demarcado uma linha de onze traços, mas, em 1953, o Partido Comunista da China (PCCh) removeu duas linhas no golfo de Tonkin. Atualmente, a China invoca a linha de nove traços como a base história para o seu pleito na região.

Em 2013, as Filipinas acionaram a jurisdição criada pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM ou UNCLOS, na sigla em inglês, também chamada de Convenção de Montego Bay). Em seus quinze pedidos, as Filipinas solicitavam que não fosse reconhecido o direito à exploração econômica exclusiva da China sobre a linha dos nove traços e que as formações naturais no mar do Sul da China fossem consideradas baixios a descoberto ou rochedos, mas não ilhas – o que não daria direito a uma zona econômica exclusiva (ZEE). O caso foi julgado à revelia, pois a China alegou tratar-se de uma questão de soberania, que o tribunal não poderia julgar. Em 2016, a instância arbitral deu sua sentença de mérito, condenando a China e alegando que não há provas de um direito histórico ou costumeiro. Mesmo que esse direito existisse, teria sido revogado pela CNUDM.

Diz-se que a postura de Pequim tanto no mar do Sul da China quanto no mar da China Oriental está ancorada em uma *salami-slicing*, *gray zone* ou *cabbage strategy*. Por meio de uma série de ações que, tomadas isoladamente, não justificariam uma guerra, a China gradualmente muda o *statu quo* a seu favor. Constroem-se sucessivas camadas de ocupação formadas por navios pesqueiros, pela patrulha costeira e pela Marinha chineses. Recentemente, a China tem tanto aumentado o tamanho de ilhas como criado outras: o país já teria construído mais de 3,2 mil acres (cerca de 1,3 mil hectares) em ilhas artificiais nas Spratly e nas Paracell. Além de fazer bancos de areia em recifes de corais, Pequim construiu portos, instalações militares e pistas de pouso – particularmente nas ilhas Paracel e Spratley. As ilhas Woody também foram militarizadas por meio do envio de caças e de sistemas de radar.

A fim de proteger os seus interesses na região, os Estados Unidos (EUA) têm-se oposto aos pleitos chineses por meio de *Freedom of Navigation Operations* (FONOPs) e de suporte a países do sudeste asiático. Além disso, o Japão vendeu navios e equipamentos militares para Filipinas e Vietnã.

A China defende a solução desses litígios por meio de negociações bilaterais com as partes envolvidas, opondo-se à participação de terceiros países na disputa (como os EUA) ou sua judicialização (como no caso das Filipinas).

Em julho de 2020, o ex-secretário de Estado Mike Pompeo declarou que os EUA rejeitam as reivindicações territoriais de Pequim no mar do sul da China e as classificam como ilegais. Em seguida, intensificaram as operações dos EUA para “defender a liberdade dos mares de acordo com a lei internacional”, em especial um “Indo-Pacífico livre e aberto”. Como resposta, em agosto de 2020, Pequim mobilizou três de suas cinco regiões militares para exercícios aéreos de longa distância sobre o mar do Sul da China.

A China e a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) têm empreendido esforços para a criação de um arranjo para circulação e ações na região. A primeira tentativa data de 2002, com a “Declaração de Conduta das Partes no Mar do Sul da China”, documento que incentiva o respeito a CNUDM e encoraja as partes a solucionarem seus litígios por meios pacíficos. Em 2011, China, Brunei, Filipinas, Malásia, Taiwan e Vietnã chegaram a um acordo sobre diretrizes preliminares para a implementação da declaração de 2002. Em 2018, foi anunciado o começo das negociações do Código de Conduta do Mar do Sul da China (COC, na sigla em inglês), cujo objetivo seria reduzir o risco de conflito. As negociações, contudo, se

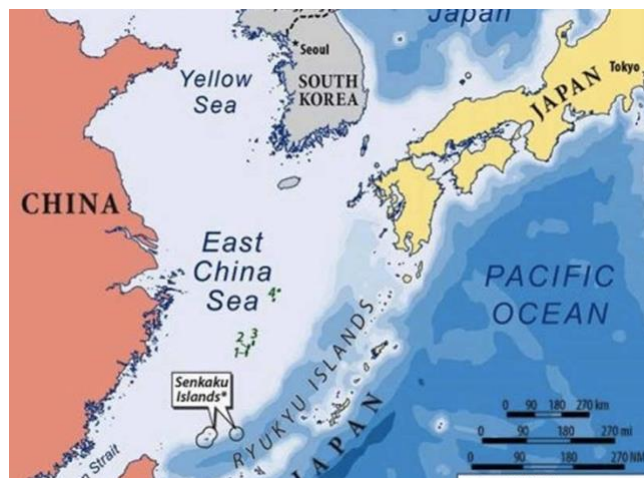
arrastam, porque a China prefere a negociação bilateral e os outros países, a multilateral. Segundo o ministro das Relações Exteriores chinês, Wang Yi, a promoção da consulta sobre o COC atende aos interesses compartilhados da China e dos países da ASEAN e é um passo crucial para garantir que o mar do Sul da China se torne um mar de paz e cooperação. Alguns analistas afirmam, contudo, que os comentários de Wang são apenas uma tentativa de ganhar tempo enquanto a marinha chinesa se fortalece no mar do Sul da China.

b) Mar da China Oriental

O mar da China Oriental, localizado entre a costa norte da China, a Coreia e as ilhas japonesas de Kyushu e Ryukyu, está também entre o mar do Sul da China e o mar Amarelo.

A disputa no mar da China Oriental gira em torno de oito ilhas (Diaoyu e ilhas afiliadas, para a China; Senkaku, para o Japão), que totalizam quase 21 milhões de hectares. A região também é rica em hidrocarbonetos (reserva estimada de 200 milhões de barris de petróleo, além da existência de campos de gás natural). O Japão controla a região desde 1895, com exceção de pequeno intervalo durante o fim da Segunda Guerra Mundial. A China passou a alegar direitos históricos sobre a região na década de 1970.

Em 2008, China e Japão assinaram um acordo de desenvolvimento energético, pelo qual explorariam em conjunto os campos potencialmente ricos em gás de Chunxiao/Shirakaba, no mar Oriental da China. No entanto, no ano seguinte, a China começou a explorar unilateralmente o campo de gás de Tianwaitian/Kashi, e o Japão ameaçou levar a China ao Tribunal Internacional do Direito do Mar (TIDM) se o país comesasse a produzir unilateralmente no campo de Chunxiao/Shirakaba.



Fonte: *Modern Diplomacy*

As tensões se elevaram em 2012, quando o governo japonês comprou três das cinco ilhas de Senkaku/Diaoyu, as quais estavam em mãos privadas (do japonês Kunioki Kurihara), o que gerou uma série de protestos anti-Japão na China. Dias depois, a China reivindicou linhas de base marítimas ao redor das ilhas, aumentando o patrulhamento nas áreas antes dominadas pela guarda costeira japonesa.

No ano seguinte, no início do governo Shinzo Abe, o Japão aumentou o orçamento de defesa. A China, por sua vez, declarou uma zona de identificação de defesa aérea sobre o mar da

China Oriental, exigindo que todas as aeronaves não comerciais apresentassem seus planos de voo antes de entrar na área. Pequim afirmou que poderia adotar medidas militares contra aeronaves que sobrevoassem próximo às ilhas. Os EUA enfatizaram que o Tratado de Defesa Mútua EUA-Japão abarca as ilhas em disputa.

Em 2014, Xi Jinping e Shinzo Abe se encontraram pela primeira vez, pouco depois de terem chegado a um acordo (o chamado “Consenso de Quatro Pontos”) para melhorar os laços de diplomacia e de segurança, que também previa mecanismos de gerenciamento de crises para prevenir a escalada do conflito no mar da China Oriental

Em 2018, após anos de negociação, o mecanismo de comunicação marítima e aérea foi lançado para consultas de alto nível a respeito das ilhas, assim como foi estabelecida uma linha direta de comunicação para evitar colisões acidentais. Como parte de sua própria política de “uma só China”, Taiwan também reivindica a área. O governo Biden reafirmou recentemente que as ilhas estão cobertas pelo tratado de segurança entre EUA e Japão, e os dois países realizaram conjuntamente exercício militar em abril nas proximidades.

Como reação a essa postura mais proativa chinesa em ambos os mares, consubstanciada na estratégia de um “colar de pérolas” na região (formado por bases militares, embarcações navais, portos, aeroportos, corredores econômicos, projetos de infraestrutura), apontam-se as articulações de Japão, Índia, EUA e Austrália no Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD) sob a lógica do diamante de segurança democrática de Shinzo Abe.

c) Outras disputas

Há também no mar do Leste da China disputas entre Japão e a China não diretamente relacionadas à soberania sobre aquelas ilhas, mas relativas à aplicação da CNUDM no que diz respeito à ZEE e à plataforma continental. China e Coreia do Sul, por sua vez, têm oposições divergentes sobre o rochedo submerso Socotra, sobre o qual a Coreia construiu uma estação científica, uma vez que ambas reivindicam que o rochedo está em sua própria ZEE.

VII. Política externa

a) Aspectos gerais

A projeção e a inserção internacional da China, inclusive em seu entorno imediato, estão balizadas no projeto de política externa do atual presidente Xi Jinping, resumido no rótulo “sonho chinês”, que busca diferenciar as diretrizes de Xi das de líderes precedentes (como o “desenvolvimento pacífico” e a “ascensão pacífica”, assumidas como diretriz oficial por Hu Jintao). O sonho chinês, tal qual o sonho norte-americano, resume-se no *ethos* e no conjunto de ideais que conformam o povo chinês. Está associado com o resgate da grandeza e da glória nacionais da China, ao mesmo tempo em que busca “rejuvenescer” a nação e promover seu “renascimento”.

Dois outros conceitos centrais utilizados pela política externa de Xi Jinping foram a “diplomacia de grande potência com características chinesas” – a China reconhecer-se-ia como grande potência, que passaria a atuar em linha com valores tradicionais chineses em vez de seguir modelos ou princípios ocidentais – e o “novo modelo de relações de grandes potências” – sua leitura para o relacionamento com os Estados Unidos (EUA), baseado em respeito, igualdade e

benefícios mútuos. Trata-se de orientação para gradualmente substituir uma postura de potência reformista (que já era um desdobramento da postura de país satisfeito com o *statu quo* internacional) por uma postura mais assertiva e proativa no sistema internacional, sem que se negue o caráter interdependente e globalizado do mundo, mas mostrando-se como potência responsável e interessada no provimento de bens públicos globais ao mesmo tempo em que busca difundir os seus valores.

No 17º Congresso do Partido Comunista Chinês (PCCh), em 2017, foi apresentado o “Pensamento de Xi Jinping sobre o socialismo com características chinesas para uma nova era”. Ademais, anunciaram-se as metas de transformação do país “numa sociedade socialista moderna”, um país desenvolvido em menos de duas décadas (até 2035) e numa “potência socialista” com projeção mundial – ou uma grande potência e líder global – até 2050. Em termos de questões de política externa, Xi buscou enfatizar a influência de seu país na governança global e em seu entorno regional, inclusive ao considerar que a China pode ser um modelo político para outros países, dentro da defesa do caminho socialista com características chinesas. Afirma como objetivo de política externa chinesa a construção de uma “*community of common destiny for humankind*”. Parte do diagnóstico de que o desenvolvimento econômico da China depende de um ambiente externo pacífico e de relações cooperativas com outras potências, adequando-se à ordem internacional vigente no que lhe é conveniente e tentando transformá-la no que não lhe é.

Como estratégias para a inserção internacional chinesa, apontam-se elementos de *soft power* (como os Institutos Confúcius ou a diplomacia dos pandas), de *hard power* e de *sharp power*. Pode-se citar a recente alcunha de *wolf-warrior diplomacy*, cuja alcunha se baseia em uma série de filmes chineses de ação com forte conteúdo patriótico. Essa diplomacia se expressa pelo abandono a discursos verborrágicos em favor de atuação mais incisiva em defesa dos interesses nacionais e das políticas do PCCh, inclusive pelo uso de redes sociais.

b) Tipos de parceria estabelecidas pela China

Tipo de parceria	Descrição	Países
1. Parceria Estratégica de Coordenação (<i>Strategic Partnership of Coordination</i>)		
1.1 Parceria Estratégia Abrangente de Coordenação para uma Nova Era	Cooperação em todas as áreas temáticas, incluindo assuntos internacionais, de desenvolvimento militar e de tecnologia.	Rússia
2. Parceria Cooperativa Estratégica (<i>Strategic Cooperative Partnership</i>)		
2.1 Parceria Cooperativa Estratégica para todos as Condições	Ampla coordenação e cooperação – tanto política quanto econômica – com países estrategicamente importantes. Paquistão figura no topo da lista, como parceiro para todas as condições (“ <i>all-weather</i> ”).	Paquistão
2.2 Parceria Cooperativa Estratégica Abrangente		Onze países, todos do Sudeste Asiático e da África
2.3 Parceria Cooperativa Estratégica		Seis países, a maioria do Sul da Ásia, incluindo Índia
3. Parceria Estratégica (<i>Strategic Partnership</i>)		
3.1 Parceria Estratégica Integral	Países estrategicamente importantes por razões políticas, econômicas ou geopolíticas para a China. Há alto nível de engajamento de Pequim, embora as relações não sejam isentas de atritos.	Alemanha
3.2 Parceria Cooperativa Estratégica Permanente		Cazaquistão
3.3 Parceria Estratégica Abrangente		40 países, incluindo oito membros da União Europeia e Reino Unido
3.4 Parceria Estratégica Amigável		Áustria
3.5 Parceria Estratégica		16 países, incluindo Canadá e Tchêquia.
3.6 Parceria Estratégica Inovadora		Suíça

Tipo de parceria	Descrição	Países
4. Parceria Cooperativa (<i>Cooperative Partnership</i>)		
4.1 Parceria Cooperativa Integral	Concentram-se principalmente na cooperação econômica. Mesmo que as relações sejam amigáveis, a cooperação é limitada a áreas temáticas específicas.	Singapura
4.2 Parceria Cooperativa Amigável Abrangente		Romênia e Maldivas
4.3 Parceria Cooperativa Abrangente		Seis países, incluindo Coreia do Sul e Países Baixos
4.4 Parceria Cooperativa Amigável		Japão
4.5 Parceria Cooperativa de Novo Tipo		Finlândia
5. Parceria (<i>Partnership</i>)		
5.1 Parceria Inovadora Abrangente	Embora as relações não sejam estreitas, há o desejo de melhorá-las.	Israel

Fonte: *Mercator Institute for China Studies*

c) Rede de acordos comerciais

Atualmente, a rede de acordos comerciais da China é pouco extensa, destacando-se aqueles com Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), Coreia, Singapura, Austrália, Nova Zelândia, Paquistão, Peru, Colômbia, Chile, Suíça e Islândia. O principal destaque é a Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês). A China também pediu adesão, em 2021, ao Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês). Para mais detalhes sobre ambos, ver as subseções correspondentes no tomo 6. Há esforços negociadores em torno de uma zona de livre comércio na Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês) ou de uma Comunidade Econômica da Ásia do Leste.

d) Relações China-África

Ver seção sobre diplomacia de foros regionais neste tomo e subseção sobre China na seção sobre potências não tradicionais na África sob o tópico 3.11.4 no tomo 3.

e) Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII)

A respeito do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII), ver subseção específica no tomo 6.

f) Discurso na AGNU 2022

O ministro das Relações Exterior Wang Yi menciona as crises atuais e as incertezas à segurança global, com efeitos adversos para a recuperação econômica. Apresenta seis pilares da posição chinesa:

- 1) apoio à paz e oposição a conflitos;
- 2) busca de desenvolvimento e da eliminação da pobreza;
- 3) manutenção da abertura mundial e oposição à exclusão;
- 4) engajamento com a cooperação e oposição à confrontação;
- 5) fortalecimento da solidariedade e oposição à divisão; e
- 6) promoção da equidade.

Lembra que a China vem-se mostrando um ator engajado na construção da paz, por meio do desarmamento e da não proliferação e de maiores contribuições em missões de paz – nesse sentido, foi proposta a Iniciativa de Segurança Global (GSI, na sigla em inglês)²⁰. Disse que o país também contribui para o desenvolvimento global, com a busca de maior resiliência para as cadeias de produção. Frisa que a China é a maior parceira comercial de mais de 130 países e regiões, e uma forte apoiadora da Agenda 2030, com esforços na redução de pobreza e na promoção de cooperação Sul-Sul. Diz que a China vem-se mostrando uma defensora da ordem internacional, com a proteção dos propósitos e princípios da Carta da Organização das Nações Unidas (ONU), e ressaltando que o país participa dos maiores acordos internacionais, inclusive dos tratados de direitos humanos.

Salienta que a China vem sendo uma provedora de bens públicos globais, o que se observaria no compromisso de difundir vacinas contra a COVID-19 para o mundo; na promoção de cadeias de infraestrutura mais ágeis e eficazes; e na contribuição com um regime internacional em segurança de dados. Afirma que a China apoia a resolução pacífica da crise na Ucrânia, com uma saída pacífica e negociada para a crise; na questão Palestina, defende a solução de dois Estados, com o apoio à causa palestina; na questão da península coreana, apoia uma negociação que leve em consideração as causas profundas do conflito; no Afeganistão, defende um acordo-quadro inclusivo, que retome o crescimento econômico, coopere para o combate ao terrorismo e promova a integração do Afeganistão à sua região.

No caso de Taiwan, reafirma que a ilha é parte inalienável do território chinês, pautado pelo princípio de uma China. Nesse sentido, dever-se-ia confrontar a ideia de independência de Taiwan, pois isso desrespeita a Resolução 2758 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU, que reconheceu a RPC como legítima representante do povo chinês) e os acordos que deram fim à Segunda Guerra Mundial, que reconheceram Taiwan como parte legítima do território chinês.

g) Discurso na AGNU em 2021

Xi notou que em 2021 se celebram os cem anos do PCCh e os 50 anos da “restauração do assento” da RPC na ONU. Destacou que quatro ações são necessárias. Primeiro, derrotar a COVID-19, priorizando a vida humana, respeitando a ciência, conduzindo o controle epidêmico e promovendo desenvolvimento socioeconômico e a vacinação. Segundo ele, a vacina precisa ser um bem público global acessível aos países em desenvolvimento e distribuída de forma justa e equitativa e, nesse sentido, anunciou que serão doadas dois bilhões de doses de vacinas ao mundo (cem milhões de doses para os países em desenvolvimento) e US\$ 100 milhões à iniciativa COVAX Facility.

Segundo, revitalizar a economia e buscar um desenvolvimento global mais sustentável e equilibrado. Para tanto, propôs a Iniciativa para o Desenvolvimento Global. Mencionou a necessidade de aprimorar a governança ambiental global, acelerar a transição para a economia verde de baixo carbono. O pico das emissões chinesas de CO₂ será alcançado antes de 2030 e a

²⁰ A GSI foi anunciada pela China no Fórum de Boao para a Ásia (BFA, na sigla em inglês), em abril de 2022 e Consiste em um programa de valores e objetivos mais abstratos para atingir uma segurança internacional compartilhada. Ela se baseia em seis princípios, como o de “segurança indivisível” e o de “respeito à soberania e integridade territorial”. O BFA é uma organização sem fins lucrativos que hospeda encontros de alto nível para líderes governamentais, empresariais e da Academia para compartilhar sua visão sobre as questões mais prementes na região e no mundo; o BFA segue o modelo do Fórum Econômico Mundial, realizado anualmente em Davos, na Suíça.

neutralidade de carbono antes de 2060. A China apoiará os países em desenvolvimento em projetos de energia verde e de baixo carbono e não construirá mais usinas de carvão no exterior. Prometeram-se US\$ 3 bilhões para ajudar os países em desenvolvimento na recuperação socioeconômica pós-COVID-19.

Terceiro, fortalecer a solidariedade, promover o respeito mútuo, o diálogo, a inclusão e a cooperação ganha-ganha, acomodando diversos caminhos ao desenvolvimento e reconhecendo que a democracia é o direito de todos os povos. Criticou as intervenções militares estrangeiras e a “transformação democrática”, afirmando que a China nunca invadirá outros países, nem buscará a hegemonia.

Quarto, aprimorar a governança global e o multilateralismo, fortalecendo a ONU.

VIII. Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI)

A Iniciativa do Cinturão e Rota (*Belt and Road Initiative* – BRI) constitui estratégia de inserção internacional da China, fundamentada em um conjunto de investimentos multidimensionais voltados para a reorganização dos fluxos globais de capital sob liderança chinesa. Ela teria sido reação à mudança do eixo da política externa dos Estados Unidos (EUA) para a Ásia (o “pivô para a Ásia” anunciado pelo então presidente Barack Obama). O discurso oficial centraliza a promoção do desenvolvimento e da prosperidade compartilhada entre países como objetivo principal da BRI, que se estrutura em cinco pilares:

- 1) comunicação política;
- 2) conectividade de infraestruturas;
- 3) comércio desimpedido;
- 4) cooperação financeira; e
- 5) fortalecimento das relações entre sociedades.

A partir dessas metas, os objetivos específicos da BRI visam a: promover a conectividade entre Estados; estabelecer redes de conectividade em camadas e dimensões múltiplas; e promover o desenvolvimento equilibrado, independente, diversificado e sustentável. Para além da importância infraestrutural, a BRI tende a conferir maior peso relativo à China nas dimensões cambial, financeira, energética e produtiva, na medida em que se consolida a integração verticalizada de cadeias de suprimento estratégicas a diversos setores da economia do país.

A BRI foi lançada durante visitas de Xi Jinping ao Cazaquistão e à Indonésia (2013), nas quais se propõe o termo “Cinturão Econômico da Rota da Seda” como recurso simbólico referente às rotas marítimas e terrestres que conectavam o continente eurasiático até o século XV. Nesse sentido, a BRI decompõe-se em duas frentes estratégicas distintas:

- 1) o Cinturão Econômico da Rota da Seda; e
- 2) a Rota da Seda Marítima do Século XXI.

O Cinturão Econômico concentra-se na rearticulação dos fluxos da China (destacando-se a hinterlândia do país) com: Ásia Central, Rússia e Europa; golfo Pérsico e mar Mediterrâneo; e Sudeste Asiático, Ásia Meridional e oceano Índico. A Rota da Seda Marítima, por sua vez, articularia o litoral chinês com a Europa por meio do mar do Sul da China e do oceano Índico, perpassando, também, o oceano Pacífico. Outras “rotas” fazem parte da estratégia chinesa, como a Rota da Seda Digital e a Rota da Seda Polar. Em relação à dimensão da sustentabilidade, o discurso oficial chinês busca adequar as iniciativas da BRI aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) por meio de diretrizes (embora não vinculantes) voltadas para a promoção de

padrões ambientais em equilíbrio com progresso social e crescimento econômico. Por fim, a agenda da BRI engloba diversos outros temas, que contam com políticas específicas.

A BRI tem como objetivos, do ponto de vista chinês, ajudar o país a enfrentar alguns de seus desafios econômicos mais urgentes. Incentivar o desenvolvimento regional na China é um deles. Para revigorar as províncias de baixo desempenho do oeste do país, os chineses almejam integrá-las às economias regionais por meio da BRI. Além do desenvolvimento da região ocidental, o que inclui a Região Autônoma Uigur de Xinjiang, espera-se também que a BRI desempenhe um papel importante na revitalização de algumas províncias do Nordeste, bem como de outras regiões pobres do Sudoeste. Pequim também espera que a BRI desempenhe um papel importante na facilitação da exportação de produtos manufaturados chineses de ponta e na aceitação dos padrões tecnológicos chineses. Tal foco deve ser compreendido em termos de uma ambição mais ampla de o país se tornar uma economia baseada em inovação e líder em pesquisa e desenvolvimento, como o demonstram os planos *Made in China 2025* e *China Standards 2035*²¹. Sob a BRI, os fabricantes de bens industriais de ponta chineses serão encorajados a operar em mercados mais exigentes e ambientes regulatórios mais rigorosos, ao mesmo tempo sobem mais na cadeia de valor. Esses esforços serão apoiados por financiadores chineses, que muitas vezes exortam os beneficiários de empréstimos a aceitar bens chineses como condição para conceder o crédito. Em termos de lidar com o problema do excesso de capacidade, a BRI é menos sobre o aumento das exportações de produtos e mais sobre a transferência da capacidade excedente para fora da China. Pequim quer usar a BRI para migrar instalações de produção inteiras, o que ajudaria a China a reduzir a oferta doméstica, ao mesmo tempo que ajuda países menos desenvolvidos a construir suas bases industriais. Em essência, o passivo econômico interno torna-se um ativo econômico e diplomático estrangeiro.

A BRI, embora centrada na Eurásia, é aberta a qualquer país, sem quaisquer restrições. Até junho de 2022, 149 países haviam assinado acordos de cooperação intergovernamental envolvendo a BRI – acumularam-se cerca de US\$ 932 bilhões em investimentos da BRI nesses países entre 2013 e o primeiro semestre de 2022. Dentre os países da América Latina, estão quase todos os vizinhos sul-americanos – exceto a Colômbia e o Paraguai (que não reconhece a República Popular da China, RPC) – e os países da América Central e Caribe – maior ausência é o México²². Na Europa, participam Itália (parte do G7), Portugal e a maioria dos países da Europa Central e Oriental. Os outros países do G7 no continente – Alemanha, Reino Unido e França –, contudo, são ausências, assim como EUA, Canadá e Japão – em grande medida devido à competição do Ocidente com a China. Na Ásia, a ausência mais importante, além da japonesa – apesar de o país não ter memorando de entendimento oficial do governo, ocorre participação de seu setor privado nos projetos da BRI –, é a indiana, país que também é rival chinês, deixando o Corredor China-Myanmar-Bangladesh-Índia basicamente sem efeitos práticos. É notória, nesse contexto, a grande adesão de países africanos – o leste da África, especificamente, desempenha eixo de conexão entre o Índico e o Mediterrâneo, articulando os mercados da Europa Central e África Setentrional.

²¹ Até 2035, a China espera tornar-se a potência com maior importância na definição de padrões regulatórios no mundo com tal estratégia. Para isso, tem-se envolvido proativamente na Organização Internacional para a Padronização (ISO, na sigla em inglês), na União Internacional de Telecomunicações (UIT) e em outros fóruns internacionais.

²² Em relação ao subcontinente sul-americano, o Brasil destaca-se como principal receptor de investimentos em temas correlatos à BRI. Embora o País não tenha formalmente aderido à iniciativa, na prática, os investimentos chineses não se diferenciam daqueles efetivados em países participantes, com destaque para o setor elétrico e a exploração energética. Até 2020, empresas chinesas realizaram 176 projetos no Brasil, acumulando US\$ 66 bilhões em estoque de investimentos.

Além disso, mais de trinta organizações internacionais também firmaram documentos relativos ao projeto. Pequim usa a BRI como uma nova plataforma de cooperação multilateral, ao lado do G20, da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), do Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês), entre outros, com destaque para a receptividade do projeto no âmbito onusiano. Se a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU, via A/RES/71/9, 2016) aprovou resolução de apoio à iniciativa, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU, via S/RES/2274, 2016) adotou resolução exortando a comunidade internacional a fortalecer a cooperação regional mediante, *inter alia*, a BRI. Pode-se mencionar, finalmente, a ocorrência do Fórum do Cinturão e Rota para a Cooperação Internacional (BRF, na sigla em inglês), em 2017 e em 2019, bem como a participação da sociedade civil, da academia e de ex-líderes políticos por meio do Conselho Consultivo para a BRI, que produz relatórios e recomendações para o governo chinês.

Os países e organizações que “se juntam” à BRI assinam um acordo de cooperação ou um memorando de entendimento, que, apesar de ainda ser considerado *soft law*, é mais claro quanto às obrigações e objetivos das partes. Cada vez mais países têm assinado esse tipo de instrumento com a China – para apenas sete países listados na mídia oficial chinesa, não foi possível confirmar a assinatura de um memorando de entendimento para a cooperação bilateral no âmbito da BRI.



Fonte: Green Finance & Development Center

Não há organismo central de implementação da iniciativa, uma vez que se trata, de fato, de um *pool* de distintos projetos, que envolvem múltiplos atores e diferentes formas de financiamento, que provém de variadas fontes. Destaca-se o papel dos bancos de investimento chineses, que intermedeiam os empréstimos bilaterais entre China e países receptores. Na prática, o país financia projetos de empresas estatais *onshore* e obtém pagamentos de governos, em condições de empréstimo semelhantes às praticadas no mercado, embora também conceda empréstimos em condições mais vantajosas em alguns casos. Esse apoio às estatais do país também responde aos objetivos de expandir a interoperabilidade infraestrutural entre os países da BRI sob padrões chineses em setores como o tecnológico, o financeiro, o energético e o de recursos estratégicos. Ainda, projetos são investidos por meio do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII) e do Fundo da Rota da Seda²³. O primeiro conta com capital autorizado de

²³ O Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês) do BRICS, embora apresente projetos de investimento em infraestrutura que complementariam a BRI, tende a não ser abertamente associado à estratégia chinesa, visto que a Índia, país-membro do NDB, mantém postura refratária à BRI, muito em função dos expressivos investimentos de Pequim no Corredor Econômico China-Paquistão e à rivalidade regional entre os dois países.

US\$ 100 bilhões, enquanto o segundo conta com um montante de US\$ 40 bilhões. No total, estima-se que sejam necessários cerca de US\$ 890 bilhões para a conclusão da iniciativa.

Algumas críticas são feitas à BRI. É alegado que há um baixo padrão ambiental e social para a concessão de empréstimos a projetos. Também se associa a BRI a uma “diplomacia da armadilha da dívida”. Empréstimos, nesse sentido, estariam garantidos mediante colaterais como direitos ao uso de portos, minas e território. Não se verifica, no entanto, nexos de causalidade entre a crescente insolubilidade de países envolvidos na BRI e políticas de empréstimo chinesas, que, muitas vezes, renegociam termos contratuais com países em desenvolvimento em termos desvantajosos para a China. Deve-se atentar, ainda assim, para a relativa inexperiência internacional de bancos chineses. Dada a crescente exposição do capital chinês a instabilidades externas, o risco de uma sequência de moratórias por países devedores pode refletir-se no cenário doméstico do país.

O desenvolvimento de infraestruturas de transporte, energia e telecomunicações, bem como o estabelecimento de uma rede de portos, controlada por empresas estatais chinesas, estiveram no centro da BRI durante a última década. Além disso, outros setores também têm sido cada vez mais integrados, como tecnologias de informação e comunicação (como 5G), *e-commerce*, finanças, espaço, turismo, jurídico, costumes, polícia, educação, cultura e outros. Os bancos chineses, por sua vez, têm adotado condições de empréstimo cada vez mais “linha-dura”, ao mesmo tempo que gradualmente transferem prioridades para pequenas e médias empresas, projetos verdes e investimento privado.

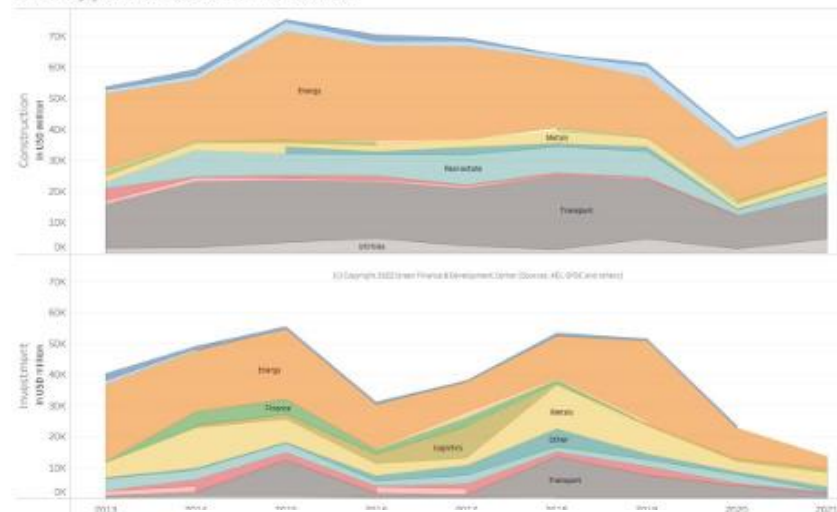
Antes da 26ª Conferência das Partes (COP26) no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), realizada em Glasgow em novembro de 2021, Pequim anunciou que não mais financiaria e construiria usinas de carvão no exterior, o que se refletiu na BRI, que não conta com novos projetos desse tipo desde 2021. A inserção do desenvolvimento sustentável como diretriz abrangente ao longo dos projetos da BRI ganha contornos mais concretos com a publicação das “Diretrizes de Desenvolvimento Verde para Investimento e Cooperação no Exterior” e das “Diretrizes para a Proteção Ecológica e Ambiental de Cooperação e Construção de Investimentos Estrangeiros” (2021). Elas prestaram muito mais atenção à gestão de riscos ambientais para todos os projetos da BRI e suas cadeias de suprimentos ao se envolver no exterior. Tanto empresas privadas quanto estatais chinesas precisam promover projetos verdes e de alta qualidade no exterior em quatro grandes áreas: energia, petroquímica, mineração e transporte. Esses quatro setores da BRI representam cerca de 70% do valor global da BRI de investimentos e construção no exterior.

Nos últimos anos, constata-se queda nos investimentos da BRI, que se encontram no ritmo mais lento desde sua criação em 2013. O volume caiu para US\$ 56,5 bilhões (2021), contra US\$ 60,5 bilhões (2020) e US\$ 109,5 bilhões (2019), queda de cerca de 48%. Na comparação global, as tendências de investimento da BRI tiveram um desempenho inferior às tendências globais do investimento estrangeiro direto (IED) em mercados emergentes, que aumentaram 30% (incluindo o IED na China) no mesmo período.

A crise da COVID-19 remodelou a BRI, com muitos países participantes desviando recursos para necessidades urgentes de saúde pública e bem-estar. Resta também saber se a China ainda estará disposta a financiar projetos da BRI que a pandemia tornou comercialmente questionáveis ou até mesmo inviáveis. Atrasos e interrupções de projetos devido a restrições de fronteira, turbulência na cadeia de suprimentos e problemas de financiamento sugerem que a BRI pode estar caminhando para uma séria desaceleração de longo prazo. Enquanto o compromisso político expresso da China com a iniciativa permanece forte, seu foco principal será reviver sua

própria economia e impedir o avanço doméstico do vírus, especialmente no contexto de descontinuação da “zero-COVID policy”.

Figure 1: China's BRI construction engagement (top) and investments (bottom) 2013 - 2021
Chinese engagement in the Belt and Road Initiative 2013-2021



Fonte: *Research Gate*

Os países asiáticos continuaram a receber a maior parte dos investimentos chineses da BRI (cerca de 35% em 2021). Os países africanos e do Oriente Médio, entretanto, aumentaram cada vez mais sua participação, subindo de 8% (2020) para cerca de 38% (2021) do engajamento da BRI. O Iraque foi o maior beneficiário da BRI da China (2021), com cerca de US\$ 10,5 bilhões em contratos de construção, principalmente na indústria petrolífera. O foco da BRI continuou a ser em infraestrutura, particularmente energia e transportes. A participação desses dois setores, no entanto, diminuiu ligeiramente, de cerca de 67% (2020) para 65% (2021). O setor de saúde, dada a pandemia de COVID-19, experimentou um crescimento significativo de 246%, passando de cerca de US\$ 130 milhões (2020) para US\$ 450 milhões (2021).



Fonte: *Green Finance & Development Center*

A maior parte do engajamento energético (2021) foi para o petróleo (31%), seguido por solar e eólica (31%), gás (22%) e hidrelétrica (17%). O envolvimento da China em energia solar, eólica e hidrelétrica foi de cerca de US\$ 10 bilhões (2021), que se compara aos US\$ 12,5 bilhões (2020) e US\$ 16,4 bilhões (2019). Se contarmos apenas investimentos em

energia solar e eólica, contudo, há um pequeno aumento. Os investimentos relacionados ao petróleo na BRI vêm sendo ampliados, atingindo US\$ 6,4 bilhões (2021), ante US\$ 1,9 bilhão (2020). Com o forte engajamento no Iraque, o país subiu para o terceiro parceiro mais importante da BRI em energia entre 2013 e 2021 (atrás de Paquistão e Rússia).

Com relação a transporte, sob a BRI, houve projetos em estradas, ferrovias, aviação, e logística em todo o mundo. Quatro projetos de construção relacionados à aviação foram anunciados em 2021 no valor de cerca de US\$ 810 milhões. A maioria dos projetos ferroviários pode ser encontrada no leste da Ásia, incluindo a continuação dos projetos ferroviários de alta velocidade que ligam a China através da Tailândia e Malásia a Singapura. Além disso, a China tem-se empenhado na construção de vários projetos ferroviários no continente africano e também no continente europeu, como a ferrovia Budapeste-Belgrado. O envolvimento total em portos no exterior foi de cerca de US\$ 3,1 bilhões, com investimentos na Arábia Saudita, Tailândia e República Democrática do Congo (RDC). Um acordo de US\$ 3 bilhões para encomendar o maior porto da Croácia (Porto de Rijeka) a um consórcio de três empreiteiras chinesas foi cancelado no início de 2021.

A BRI tem sido a principal estratégia de *soft power* da China para sua política externa nos últimos dez anos, sendo sistematicamente associada a Xi Jinping. O nome oficial de “*Belt and Road Initiative*”, contudo, saiu dos discursos de Xi em 2022, bem como de sua agenda. Enquanto, em 2017 e 2019, Xi usou o BRF para receber líderes de todo o mundo em Pequim, nos últimos anos, a BRI não teve um fórum em nível presidencial. As ideias em torno da BRI, entretanto, não estão desaparecendo, mas estão em mutação em direção a uma nova narrativa: a Iniciativa de Desenvolvimento Global (GDI, na sigla em inglês). Lançada durante o discurso de Xi na AGNU (setembro de 2021), a GDI é tão vaga quanto a BRI costumava ser. Fala-se em promover o desenvolvimento em paralelo com a Agenda 2030, melhorando a vida das pessoas, ajudando países em desenvolvimento, impulsionando a inovação e sendo um elo entre as pessoas e a natureza. Embora a GDI tenha como objetivo ser uma BRI mais verde, focada e de alta qualidade, na realidade parece ser apenas mais um *slogan* que se encaixa nas necessidades da China, dado que a imagem da BRI foi muito afetada nos últimos cinco anos por acusações de armadilhas de dívidas, colonialismo, questões ecológicas e padrões de governança ruins. A China, contudo, tem enfatizado que não quer substituir a BRI pela GDI – esta terá sinergia com outras iniciativas, incluindo a BRI, a Agenda 2063 da União Africana (UA) e a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD, na sigla em inglês).

A competição da China com Ocidente também se faz sentir com relação à BRI. Os governos do G7 (junho de 2021) concordaram em criar a iniciativa *Build Back Better World* (B3W), que prevê uma “parceria de infraestrutura orientada por valores, de alto padrão e transparente para reduzir o ‘gap’ de infraestrutura de US\$ 40 trilhões no mundo em desenvolvimento”. Ao mesmo tempo, a União Europeia (UE) reafirmou sua Estratégia Global de Conectividade (2018)²⁴, reforçando sua participação na iniciativa de parceria B3W. O Japão, em conjunto com a Índia, também concordou em desenvolver o Corredor de Crescimento Ásia-África, um plano para desenvolver e conectar portos de Myanmar à África Oriental. Moscou tinha reticências quanto à BRI, no início, preocupada que os planos de Pequim afetassem sua esfera tradicional de influência na Ásia Central. Na medida em que a relação da Rússia com o Ocidente se deteriorou, no entanto, o presidente Vladimir Putin prometeu vincular sua visão eurásiana com

²⁴ Em 2021, a UE lançou a *Global Gateway*, uma nova estratégia de investimentos globais para impulsionar conexões inteligentes, limpas e seguras nos setores digital, energético e de transportes e para fortalecer os sistemas de saúde, educação e pesquisa em todo o mundo.

a BRI. A guerra na Ucrânia, na qual Pequim adotou uma neutralidade pró-russa, prejudicou os sonhos ferroviários da China. Quase metade das rotas de trem da Rota da Seda de Ferro – como parte da Nova Ponte Terrestre Eurasiática – passam pela Rússia, mas o transporte de contêineres por via férrea de Duisdorf, na Alemanha, para a China (via Polônia, Rússia, Cazaquistão e Mongólia) foi parcialmente suspenso com o conflito.

O futuro provavelmente significará uma concorrência crescente entre a BRI e as estratégias de conexão ocidentais – embora não exclua a cooperação para projetos específicos e em alguns setores, como projetos de energia verde. Para Pequim, entretanto, a BRI é o instrumento mais importante para mudar as regras da ordem mundial e da futura governança global. Enquanto isso, o Ocidente tem um interesse crítico em definir novos padrões de tecnologia no setor digital e de telecomunicações, como o 5G para redes móveis. Relacionada a isso está a governança futura do campo cibernético, na qual o Ocidente busca garantir os direitos digitais dos indivíduos em regimes democráticos. Em última análise, é provável que o presidente Xi Jinping descubra que os ganhos da BRI ainda superam em muito os custos financeiros incorridos pelas baixas de empréstimos que as nações ou empresas beneficiárias não puderem pagar.

IX. Diplomacia de fóruns regionais

a) Conceito, histórico e funcionamento

A diplomacia de fóruns regionais da China, consolidada sob a liderança de Xi Jinping, consiste no estabelecimento de diversas plataformas de cooperação pela China com países de determinadas regiões de interesse. Essa iniciativa pode ser chamada, alternativamente, de “diplomacia regional integral” (“*whole-of-regional diplomacy*”), já que se volta para países em desenvolvimento (ou relativamente menos desenvolvidos) de uma determinada região – ressalta-se, sob essa perspectiva, o aspecto regional no lugar da cooperação multilateral. A singularidade desse tipo de diplomacia demonstraria sua relação intrínseca com o conceito de uma “diplomacia de grande potência com características chinesas” e manifestar-se-ia na forma particular de cooperação escolhida pela China em relação a grupos em desenvolvimento. Estariam garantidos tanto a eficiência, por meio do diálogo simultâneo com diversos países de menor peso internacional, quanto o maior equilíbrio de poder nas discussões. Embora os fóruns representem oportunidades para que a China molde a agenda de cooperação com base em seus interesses prioritários e em valores como não ingerência em assuntos internos, benefícios mútuos e não condicionalidade, desafios incluem a ausência de uma clara divisão de responsabilidades, as diferentes demandas dos diversos participantes, além da atitude cautelosa de outros atores internacionais perante a postura chinesa.

Quanto ao desenvolvimento da “*whole-of-regional diplomacy*”, são distinguidas três fases:

- 1) 1991-1999: a cooperação esteve associada ao manejo de crises e privilegiou regiões vizinhas – a aproximação da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês)²⁵ ocorre no contexto de sanções ocidentais contra a China e o arranjo *Shanghai*

²⁵ Diálogo China-ASEAN em 1991.

*Five*²⁶ é lançado em meio a disputas territoriais subsequentes à dissolução da União Soviética (URSS);

- 2) 2000-2012²⁷: há transição do manejo de crises para o objetivo de aprofundamento da cooperação em bases mutuamente benéficas, e são lançadas iniciativas de maior alcance geográfico com outros grupos de países em desenvolvimento – Fórum de Cooperação China-África (FOCAC, na sigla em inglês, 2000) e Fórum de Cooperação China-Estados Árabes (CASCF, na sigla em inglês, 2004); e
- 3) 2013-presente: sob a liderança de Xi Jinping, a China engaja-se com maior intensidade na definição de agendas e otimiza sua atuação nos fóruns regionais –destaca-se a convergência dessa atuação com os projetos vinculados à Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), por exemplo.

Quanto ao funcionamento das iniciativas de cooperação, sobressaem, grosso modo, dois tipos de arranjos: os fóruns regionais propriamente ditos, compostos, de forma geral, por estruturas institucionais análogas, compreendendo reuniões ministeriais, reuniões de coordenadores, sub-fóruns para áreas específicas e comitês de acompanhamento; e os mecanismos de cooperação coletiva da China com regiões vizinhas, geralmente organizados por meio de cúpulas anuais, diálogos estratégicos e outros mecanismos de coordenação (para mais detalhes a respeito desse segundo tipo de arranjo, ver seção “Outras iniciativas de cooperação econômica” no tópico 3.10.2).

- b) Fórum Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC)-China (Fórum CELAC-China, FCC)

O Fórum Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC)-China (FCC) objetiva cooperação abrangente fundamentada na igualdade, no benefício mútuo e no desenvolvimento comum e representa a principal plataforma de cooperação geral entre China e América Latina e Caribe. A criação formal da iniciativa ocorreu em 2014²⁸. Os principais mecanismos do fórum são as reuniões ministeriais (de três em três anos), o Diálogo dos Ministros das Relações Exteriores da China e do “Quarteto” da CELAC, as reuniões de coordenadores nacionais (ao menos uma vez ao ano), e os sub-fóruns em áreas específicas²⁹. Ao todo, ocorreram três reuniões ministeriais (Pequim, 2015; Santiago, 2018; reunião virtual, 2021).

O III Foro Ministerial CELAC-China ocorreu em 2021, no mesmo ano em que se logrou realizar a Cúpula da CELAC (que não ocorria há quatro anos), sob a presidência *pro tempore* (PPT) do México. O Brasil não participou do encontro, uma vez que suspendeu sua participação no âmbito da CELAC em janeiro de 2020. Foram aprovados a Declaração da III Reunião Ministerial do Fórum CELAC e Plano de Ação Conjunto China-CELAC para Cooperação

²⁶ Encontro de China, Rússia, Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão em 1996 (Xangai) resulta no Tratado de Aprofundamento de Confiança Militar nas Regiões de Fronteira; posteriormente, celebração do Acordo de Desarmamento Mútuo em Áreas de Fronteira (Moscou, 1997). Ademais, a iniciativa originaria a Organização para Cooperação de Xangai (OCX).

²⁷ Alguns autores argumentam que a diplomacia de fóruns regionais da China propriamente dita foi lançada no início do século XXI.

²⁸ Via Declaração Conjunta da Cúpula de Brasília de Líderes da China e de Países da América Latina e Caribe.

²⁹ Setores: agricultura, tecnologia e inovação, empresarial, “*think tanks*”, “*young political leaders*”, infraestrutura, intercâmbio entre os povos, partidos políticos, legal.

em Áreas-Chave (2022-2024), que organizou as áreas de cooperação em seis grandes temas³⁰. O Plano não só reitera os princípios da flexibilidade e da participação voluntária, mas também ressalta que as iniciativas não devem prejudicar projetos de cooperação bilateral.

O FCC tem importância estratégica para a China, uma vez que oito dos 14 países que ainda reconhecem Taiwan localizam-se na América Latina e Caribe, e a estratégia chinesa de maior atenção à região tem-se traduzido em resultado, com indicam a mudança de orientação de Nicarágua (2021), República Dominicana (2018), El Salvador (2018) e Panamá (2017). Nesse contexto, países que ainda reconhecem Taiwan também participam das reuniões ministeriais do FCC, o que oferece oportunidade adicional de diálogo entre as partes.

i. Quadro esquemático das Reuniões Ministeriais do Fórum CELAC-China

Reunião	Principais Documentos	
2015: I Foro Ministerial CELAC-China (Pequim)	Declaração de Pequim	Consenso político das partes, princípios* e áreas de cooperação; Fórum como plataforma para cooperação abrangente. *Exemplos: benefício mútuo, não condicionalidade, equidade.
	Plano de Cooperação (2015-19)	Princípios (flexibilidade e participação voluntária) e áreas prioritárias de cooperação no período (treze temas). Observação: Cooperação não deve afetar iniciativas bilaterais. Meta de aumentar o comércio para US\$ 500 bilhões e o estoque de investimentos de US\$ 250 bilhões em dez anos.
	Disposições institucionais e regras de funcionamento do FCC	Ministeriais, diálogo de ministros das Relações Exteriores China-“Quarteto CELAC”, Reuniões de Coordenadores Nacionais, princípios de programas de cooperação e iniciativas multilaterais (exemplos: área de cooperação mutuamente acordada, efeito multiplicador).
2018: II Foro Ministerial CELAC-China (Santiago)	Declaração de Santiago	Importância aprofundamento da cooperação, menção a temas da agenda internacional (exemplos: respeito ao Direito Internacional, necessidade reforma ONU, compromisso com normas da OMC).
	Plano Conjunto CELAC-China de Cooperação em Áreas Prioritárias (2019-2021)	Expansão temas cooperação (exemplos: inclusão luta contra a corrupção, drogas e crimes cibernéticos).
	Declaração Especial sobre a BRI	BRI é apresentada como nova forma de cooperação mutuamente benéfica e convite aos países da América Latina e Caribe a participarem.
2021: III Foro Ministerial CELAC-China (Reunião Virtual)	Declaração da III Reunião Ministerial do FCC	Reconhecimento de avanços, intenção de consolidar FCC como principal plataforma CELAC-China de cooperação e solidariedade, menção à possibilidade de realização de uma Cúpula do FCC em 2024*, relevância do grupo no enfrentamento de desafios globais e na defesa de

³⁰ Cooperação em política e segurança; cooperação econômica pragmática; cooperação em infraestrutura em alto nível; cooperação em temas sociais, culturais e em intercâmbio entre povos; desenvolvimento sustentável; cooperação inter-regional, subregional e em questões internacionais.

Reunião	Principais Documentos	
		valores comuns (exemplo: soberania, não ingerência em assuntos internos, eliminação da pobreza). *Contexto de celebração do décimo aniversário do FCC.
	Plano de Ação Conjunto China-CELAC para Cooperação em Áreas-Chave (2022-2024)	Áreas de cooperação organizadas em seis grandes temas: 1) cooperação em política e segurança; 2) cooperação econômica pragmática; 3) cooperação em infraestrutura em alto nível; 4) cooperação em temas sociais, culturais e em intercâmbio entre povos; 5) desenvolvimento sustentável; 6) cooperação inter-regional, subregional e em questões internacionais.
	Observações: III Foro Ministerial CELAC-China ocorreu em 2021, mesmo ano em que se realizou a Cúpula da CELAC (que não ocorria há quatro anos), sob a PPT do México.	

Fonte: Elaboração dos autores

c) Fórum China-Países da Europa Central e Oriental (China-CEEC)

O Fórum China-Países da Europa Central e Oriental (CEEC, na sigla em inglês) foi criado formalmente em 2012, com a realização da I Cúpula China-CEEC (Varsóvia), e promove cooperação abrangente entre China e 16 países da Europa Central e Europa Oriental³¹ – arranjo “16+1” –, regida por princípios como igualdade, benefício mútuo e inclusão. Analistas avaliam, no entanto, que o Fórum China-CEEC, que começou como uma iniciativa promissora, torna-se progressivamente mais débil, como indicam os sucessivos atrasos relativos à ferrovia Belgrado-Budapeste³², pensada inicialmente como exemplo emblemático do sucesso da BRI na região, e a assinatura de memorandos de entendimento com os Estados Unidos (EUA) que atingem o acesso da Huawei às redes de 5G por diversos países do fórum. Ademais, embora os documentos resultantes das cúpulas reiterem o respeito às normativas da União Europeia (UE) e expressem certo paralelismo entre o aprofundamento da cooperação China-CEEC e da cooperação China-UE, há preocupação, do lado da UE, de que o FCC tenda a fragilizar a integração. A saída da Lituânia do fórum, em 2021 (anteriormente “17+1”), insere-se nesse contexto, tendo sido defendida a necessidade de fortalecimento da composição “27+1” no lugar da “16+1”.

i. Quadro esquemáticos sobre as Cúpulas do Fórum China-Países da Europa Central e Oriental (China-CEEC)

Cúpula	Principais Documentos	
Varsóvia, 2012	Documento “As doze medidas da China para a promoção da cooperação amigável com	Doze pontos propostos pela China de aprofundamento da cooperação; compreende o estabelecimento de secretariado (coordenação temas relativos à cooperação, preparação reuniões de líderes e fóruns empresariais, implementação resultados relevantes), o convite às demais partes, com base no voluntarismo, para estabelecerem departamentos homólogos e indicarem coordenador de trabalho no secretariado.

³¹ Estônia, Letônia, Polônia, Eslovênia, Eslováquia, Tchêquia, Hungria, Croácia, Bósnia e Herzegovina, Sérvia, Montenegro, Albânia, Macedônia do Norte, Grécia, Bulgária, Romênia.

³² Esse projeto, pensado inicialmente como exemplo emblemático do sucesso da BRI na região, sofreria sucessivos atrasos, de modo que sua conclusão está prevista, atualmente, para 2025.

Cúpula	Principais Documentos	
	países da Europa Central e Oriental”	Linha de crédito especial (US\$ 10 bilhões) e fundo de investimento para cooperação. Comitê consultivo de especialistas para cooperação em rede de transporte.
Bucareste, 2013	Diretrizes de Bucareste	Oito diretrizes, entre elas: previsão realização anual de reuniões chefes de Governo; agenda de cooperação de médio prazo (lançada em 2015); otimizar cooperação em conectividade; e consideração da cooperação em nível subnacional como um dos pilares da cooperação China-CEEC.
	Observações: No ano seguinte (2014), realização da: Conferência de Alto Nível de Riga em Transporte, Logística e Rotas de Comércio com tema “Conectando a Ásia e à Europa”; China apresenta conceito de construção do “Cinturão Econômico da Rota da Seda”, sendo a conectividade em transporte Ásia-Europa uma área-chave.	
Belgrado, 2014	Diretrizes de Belgrado	Total de 32 diretrizes. Em cooperação em conectividade, expressa-se satisfação com a assinatura do acordo de cooperação da ferrovia entre Belgrado e Budapeste – China, Hungria e Sérvia.
	Observações: Menção à presença de representantes da UE nas Diretrizes resultantes das cúpulas iniciais na reunião de Belgrado; no mesmo ano, Xi Jinping realiza visita inédita às instituições da UE	
Suzhou, 2015	Diretrizes de Suzhou	Dez diretrizes.
	Observações: Também em 2015, lançamento da Agenda de Cooperação de Médio Prazo, que apresenta as prioridades da cooperação 16+1 para o período 2015-2020 em diferentes áreas de cooperação (exemplo: compromisso com construção do Novo Corredor Econômico da Ponte Terrestre Euroasiática) e determinações sobre funcionamento fórum (exemplo: associações de cooperação setorial reconhecidas como pilar da cooperação setorial 16+1).	
Riga, 2016	Declaração de Riga	Apoio à iniciativa envolvendo portos dos mares Negro, Adriático e Báltico: Cooperação em portos marítimos relativos aos mares Negro, Adriático e Báltico.
	Diretrizes de Riga	Onze diretrizes, compreendendo a necessidade de continuar a implementação da Agenda de Médio Prazo e cooperação em conectividade, comércio e investimento e finanças, indústria, energia, ciência, tecnologia, agricultura e setor florestal, “ <i>people to people</i> ”, saúde, cooperação local, etc.
Budapeste, 2017	Diretrizes de Budapeste	Afirmação de que cooperação 16+1 continua sendo parte importante da cooperação com a Europa como um todo; Dez diretrizes, compreendendo Plano de Cooperação e Coordenação.
Sófia, 2018	Diretrizes de Sófia	
Dubrovnik, 2019	Diretrizes de Dubrovnik (2019)	Para além das previsões relativas à cooperação, saudou-se entrada da Grécia no Fórum China-CEEC.
Pequim, 2021 (reunião virtual)	Lista de Atividades	Áreas de planejamento e coordenação, comércio e investimento, contenção da pandemia e cooperação em saúde, conectividade, inovação, ciência, tecnologia e energia, proteção ambiental, agricultura,

Cúpula	Principais Documentos	
		indústria alimentícia e setor florestal, intercâmbio entre povos, além de educação, esportes, juventude e cooperação local.

Fonte: Elaboração dos autores

d) Relações China-Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN)

Em novembro de 2021, ASEAN e China celebraram os trinta anos de estabelecimento das Relações de Diálogo³³ em evento que não contou com a participação de Myanmar, a despeito de esforços chineses para a sua inclusão. O evento resultou em uma declaração conjunta que, além de elevar a relação entre as partes a nível de parceria estratégica abrangente, tem como destaques: o reconhecimento do papel central da ASEAN na arquitetura regional, bem como do papel da China na região durante a pandemia de COVID-19; o apoio ao Arranjo para uma Recuperação Abrangente da ASEAN, visando o período pós-pandêmico; o atrelamento de iniciativas de cooperação entre ASEAN e China à BRI, além do estímulo ao financiamento de projetos pelo Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII)³⁴; o apoio aos esforços da ASEAN para a manutenção do sudeste asiático como um espaço livre de armas nuclear (em possível resposta ao AUKUS)³⁵; a reafirmação do compromisso das partes com o Direito Internacional, com destaque para a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM ou UNCLOS, na sigla em inglês) e às negociações sobre o Código de Condutas no Mar do Sul da China, apontando para uma saída multilateralizada das disputas territoriais marítimas³⁶; a aclamação de iniciativas econômicas como a Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês). Princípios e a boa relação de vizinhança também são reafirmados na declaração, pontos que foram bastante mencionados no pronunciamento de Xi Jinping, que se referiu ao processo de integração como uma construção de um lar comum por vizinhos socioculturalmente próximos.

A Área de Livre Comércio ASEAN-China (ACFTA, na sigla em inglês), assinada em 2002, é o principal responsável pelo crescimento expressivo de comércio e investimentos entre ASEAN e China. O Fundo de Investimento em Cooperação da ASEAN (AFFC, na sigla em inglês), estabelecido em 2010, financia projetos sobretudo nos âmbitos de infraestrutura, energia e recursos naturais e é mantido mormente por instituições ligadas ao governo chinês. Ambos também foram mencionados na declaração conjunta.

³³ No bojo das Relações de Diálogo ASEAN-China foram firmadas a Declaração Conjunta de 1997, que guia o relacionamento entre as partes, a Parceria Estratégica ASEAN-China (2003) e a Visão de Parceria Estratégica 2030 ASEAN-China (2018). Nesses trinta anos, o comércio entre as partes aumentou cerca de 80 vezes, de US\$ 8 bilhões para US\$ 680 bilhões – a China é o principal parceiro comercial da ASEAN desde 2009 e a ASEAN se tornou o principal parceiro comercial da China durante a pandemia –, além de se ter incrementado sensivelmente o investimento direto entre as partes e a integração de cadeias de suprimento.

³⁴ Especifica-se a possibilidade de apoio do BAII na implementação da Declaração Conjunta ASEAN-China para Criar Sinergias no âmbito do Plano Diretor sobre a Conectividade na ASEAN (MPAC, na sigla em inglês) 2025, bem como de sua integração à BRI.

³⁵ Em seu pronunciamento, Xi Jinping declarou que a China está pronta para assinar o Protocolo ao Tratado de Zona Livre de Armas Nucleares do Sudeste Asiático (SEANWFZ, na sigla em inglês).

³⁶ O presidente filipino Rodrigo Duterte criticou as transgressões marítimas da China durante o evento comemorativo.

e) Fórum de Cooperação China-Estados Árabes (CASCF)

O Fórum de Cooperação China-Estados Árabes (CASCF, na sigla em inglês) foi estabelecido em 2004, entre a China e a Liga Árabe, é atualmente composto por 22 membros – a Síria está suspensa desde 2011. Em 2014, o fórum lançou o Plano de Desenvolvimento 2014-2024 e começou a debater a BRI, que passou a orientar a cooperação sino-árabe a partir de 2016. Nesse ano, a China anunciou uma linha de crédito especial para os países árabes – outra seria aberta em 2018. O debate político é outro aspecto essencial do CASCF. Em sua nona e última conferência ministerial, por exemplo, ocorrida em 2020, árabes e chineses reafirmaram convergências políticas como o reconhecimento do Estado da Palestina (membro do CASCF) e o apoio mútuo em face do unilateralismo. Nessa conferência, decidiu-se também pela ampliação da cooperação em saúde. Em 2021, durante a 17ª Reunião de Altos Funcionários do CASCF e 6ª Reunião de Diálogo Político Estratégico em Nível de Altos Funcionários, foram discutidos os preparativos para a primeira Cúpula China-Estados Árabes, que ocorreu em dezembro de 2022³⁷. Além disso, as partes saudaram o aprofundamento da cooperação estratégica sino-árabe, o combate à pandemia e a construção conjunta da BRI, e afirmaram o desejo de alçar a parceria estratégica (2010) a um novo patamar.

f) Fórum para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico China-Países Insulares do Pacífico (CPICEDF)

O Fórum para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico China-Países Insulares do Pacífico (CPICEDF, na sigla em inglês), estabelecido em 2006³⁸, é composto por China e pelos dez países insulares do pacífico (PICs) com os quais ela mantém relações diplomáticas³⁹. O CPICEDF se reuniu três vezes desde sua fundação (2006, 2013 e 2018). Desde o primeiro fórum, a China vem concedendo grandes empréstimos àqueles PICs, diminuindo tarifas comerciais e aprofundando a cooperação entre as partes. No terceiro CPICEDF, a BRI passou a ser considerada na estratégia de cooperação. Desde o estabelecimento do fórum, as relações entre as partes se adensaram: o comércio seguiu crescendo a uma taxa anual média de 13%, que se mantém desde 1992; diversos instrumentos de cooperação foram assinados individualmente entre China e PICs; fóruns sobre a cooperação em áreas específicas, como agricultura (2009) e pesca (2021), foram criadas; o investimento direto chinês e o turismo entre as partes aumentaram consideravelmente. Além disso, as relações entre as partes foram alçadas ao nível de parceria estratégica (2014) e parceria estratégica abrangente (2018) durante as duas visitas de Xi Jinping à região. Outra consequência política do aprofundamento de relações foi o estabelecimento da Reunião de Ministros das Relações Exteriores China-PICs em 2021, tornada mecanismo perene por meio da Declaração Conjunta resultante. O combate às mudanças do clima tem grande destaque na

³⁷ Mais detalhes a respeito estarão na próxima edição do REPI.

³⁸ Em 1989, a China se tornou parceira de diálogo do Fórum das Ilhas do Pacífico (PIF, na sigla em inglês). Em 2000, China e PIF criaram um fundo para a cooperação. Em 2004, a China ingressou na Organização de Turismo do Pacífico Sul (atual Organização de Turismo do Pacífico). O CPICEDF decorre dessas iniciativas.

³⁹ Estados Federados da Micronésia, Fiji, Ilhas Salomão, Kiribati, Niue, Papua Nova Guiné, Samoa, Timor-Leste, Tonga e Vanuatu. Alguns desses países deixaram de reconhecer Taiwan em período mais recente, como as Ilhas Salomão e o Kiribati.

declaração⁴⁰, que também reafirma a posição firme das partes contra a nuclearização da região e enfatiza que a cooperação sob os auspícios da BRI será incrementada. Em 2022, foi lançado o Centro de Cooperação sobre Mudanças do Clima China-PICs e ocorreu a segunda rodada da Reunião de ministros das RE, em que foram reafirmados os endossos à BRI e à Iniciativa de Desenvolvimento Global. Os países ocidentais temem a aproximação da China a esses países insulares, sobretudo por conta da aproximação em termos de defesa e segurança e da possível construção de bases militares em PICs.

g) Fórum de Cooperação China-África (FOCAC)

Sobre o Fórum de Cooperação China-África (FOCAC, na sigla em inglês), ver subseção pertinente mais adiante na seção “Potências não tradicionais eurasiáticas na África”.

X. Relações China-Rússia

a) Antecedentes

As relações sino-russas são marcadas pela instabilidade, mesmo após a proclamação da República Popular da China (RPC, 1949). No ano seguinte, Mao e Stalin assinaram o Tratado de Amizade, Aliança e Assistência Mútua. Guiada por economistas soviéticos, a RPC aplicou o modelo de economia planificada (1953), mas, ignorando a orientação dos técnicos soviéticos, Mao lançou o Grande Salto Para a Frente (1958), com resultados desastrosos. As relações sino-soviéticas já se vinham deteriorando após a de-stalinização promovida por Khrushchev (1956). A mudança de orientação ideológica do Partido Comunista da União Soviética (URSS), que passara do confrontacionismo de Stalin com o Ocidente à coexistência pacífica de Khrushchev, causou problemas de credibilidade ideológica e autoridade política sobre Mao, que havia emulado o estilo de liderança de Stalin. Em resposta, o Partido Comunista Chinês (PCCh) denunciou a de-stalinização da URSS como revisionismo, e reafirmou a ideologia stalinista do governo Mao como o caminho correto para alcançar o socialismo. Khrushchev se reuniu com Eisenhower (1959) para diminuir as tensões geopolíticas entre as superpotências, e a URSS, nesse contexto, renegou um acordo de ajuda técnica para desenvolver a bomba atômica chinesa e permaneceu neutra na Guerra Sino-Indiana (1962). Mao esperava que Khrushchev lidasse agressivamente com os Estados Unidos (EUA) após a URSS ter abatido um avião espião U-2 (1960), e rompeu relações com os soviéticos após Khrushchev não haver entrado em guerra com os EUA após a Crise dos Mísseis (1962). No mundo ocidental, a divisão sino-soviética transformou a Guerra Fria bipolar em tripolar, o que permitiria que Henry Kissinger entabulasse uma aproximação dos EUA com a China a fim de usá-la como contrapeso à URSS, no início dos anos 1970.

Embora a URSS tenha concedido todo o território do Estado fantoche japonês de Manchukuo aos comunistas chineses (1945), estes agora exigiam concessões territoriais, afirmando que os tratados do século XIX que transferiram a Manchúria Exterior ao Império Russo eram “Tratados Desiguais”. O momento chave na escalada das tensões sino-soviéticas foi a

⁴⁰ A Iniciativa de Desenvolvimento Global, lançada por Xi Jinping na 76ª Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), foi saudada pelos PCIs, que visam a integrá-la a fim de alinhá-la a duas iniciativas do PIF: o Mapa do Pacífico para o Desenvolvimento Sustentável e a Estratégica 2050 para o Continente Pacífico Azul. A declaração também fala em acelerar a implementação da Agenda 2030.

invasão da Tchecoslováquia (1968) e a proclamação da Doutrina Brejnev da “soberania limitada”. Mao a entendia como a justificativa ideológica para uma invasão soviética da China para derrubá-lo e lançou uma campanha de propaganda atacando a invasão da Tchecoslováquia, embora tivesse condenado a Primavera de Praga como “revisionismo”. Tropas de ambos os lados até se chocaram brevemente no rio Ussuri (1969), que marca a fronteira entre a Sibéria russa e a província de Heilongjiang, no nordeste da China.

A inimizade começou a diminuir após a morte de Mao (1976), mas as relações eram esparsas até pouco antes da dissolução da URSS (1991). O Acordo de Fronteira Sino-Soviética, do mesmo ano, foi um tratado entre a China e a URSS que estabeleceu trabalhos de demarcação para a fronteira entre os dois Estados – os termos do acordo foram retomados pela Rússia. A relação oficial entre a RPC e a Federação Russa foi aperfeiçoada três vezes desde o estabelecimento de relações diplomáticas. Começando como relação “de boa vizinhança e mutuamente benéfica” (1992), evoluiu para uma “parceria construtiva” (1994), e, finalmente, para uma “parceria estratégica de coordenação” (1996). A concertação de posições nos anos 1990 e 2000 intensificou-se, com os países assinando a “Declaração Conjunta sobre um Mundo Multipolar e o Estabelecimento de uma Nova Ordem Internacional” (1997) e a “Declaração Conjunta sobre a Ordem Internacional no Século XXI” (2005). RPC e Rússia assinaram o Tratado de Boa Vizinhança e Cooperação Amigável (2001) – que foi renovado (2021) por mais cinco anos – e os últimos litígios fronteiriços entre os dois países foram definitivamente resolvidos por tratado (2005).

b) Marcos do relacionamento contemporâneo

China e Rússia são parceiros estratégicos. Como superação do cisma sino-soviético durante a Guerra Fria, a normalização das relações bilaterais ocorre no final dos anos 1980, durante o colapso da URSS, culminando com a assinatura de tratado fronteiriço em 1991, e a aproximação contemporânea começa em meados dos anos 1990 (acordos de parceria em 1994 e 1996), mas se adensará com a presidência de Vladimir Putin na Rússia, que passa a valorizar progressivamente a região da Eurásia. Em 2001, assinaram tratado de boa vizinhança, amizade e cooperação.

O marco para o início de uma aliança informal entre a Rússia e a China, estimulada por seu mal-estar mútuo com a Primavera Árabe e os protestos contra Vladimir Putin na Rússia, é 2012. No mesmo ano, Xi Jinping assumiu dois dos cargos mais importantes do sistema político chinês: secretário-geral do Partido Comunista da China (PCCh) e presidente da Comissão Militar Central. Há hipótese de que a consolidação da aliança sino-russa poderia resultar em uma aliança-pivô e em um rival estratégico para os EUA, uma vez que ambos os países consideram que os EUA sejam a principal ameaça externa à concretização de seus interesses.

As consequências da crise na Crimeia em 2014, com o profundo afastamento entre a Rússia e o Ocidente, marcam também a escalada de maior densificação na relação entre a Rússia e a China, precipitando a assinatura de um novo acordo de parceria estratégica. Embora a Parceria Estratégica (2012), assinada por Hu Jintao e Putin, devesse durar um período de dez anos, foi prematuramente substituída pela Parceria Estratégica Abrangente de Cooperação (2014). No mesmo ano, foram assinados acordos para fornecimento de gás por trinta anos no valor de US\$ 400 bilhões; de financiamento chinês para fornecimento de petróleo no valor de até US\$ 500 bilhões; bem como um acordo de *swap* cambial entre o Banco Popular da China e o Banco Central da Rússia. A anexação da Crimeia pela Rússia acelerou muito a cooperação entre os dois países, embora Pequim não a tenha reconhecido. Como os EUA e muitos outros países

impuseram sanções e evitaram negócios com a Rússia, esta decidiu que precisava aproximar-se da China e recorrer à Ásia. A visita de Xi a Moscou (2015) foi um sinal claro de aprofundamento dos laços, com os líderes assinando mais de vinte de acordos bilaterais, incluindo vendas de armas.

Em 2019, quando da celebração de 70 anos de relações diplomáticas, a parceria foi intensificada. Xi e Putin anunciaram o estabelecimento de uma “Parceria Estratégica Abrangente de Coordenação para uma Nova Era”, o maior grau de parceria existente na hierarquia diplomática chinesa. A China define suas relações bilaterais com a Rússia como caracterizada pela “cooperação em todas as questões, incluindo assuntos internacionais, desenvolvimento militar e tecnológico”.

Xi realizou uma reunião de três horas com Putin pouco antes do início dos Jogos Olímpicos de Inverno de Pequim (fevereiro de 2022). Esta foi a primeira reunião presencial de Xi com um chefe de Estado estrangeiro e apenas a terceira visita bilateral ao exterior de Putin desde o início da pandemia de COVID-19. Após a reunião, os dois lados publicaram uma declaração conjunta sobre as “Relações Internacionais para uma Nova Era e o Desenvolvimento Sustentável Global”. Em termos gerais, a primeira parte deste documento trata da democracia e dos direitos humanos; a segunda; do aprimoramento das relações de parceria; a terceira, de “sérios desafios à segurança internacional”; e a última, de Rússia e China “como potências mundiais”. A declaração conjunta afirmou que “as novas relações interestatais entre a Rússia e a China são superiores às alianças políticas e militares da era da Guerra Fria”.

Segundo a declaração, a democracia é um valor humano universal, que deveria ser protegida como uma responsabilidade comum da comunidade internacional. A democracia deveria permitir a participação dos cidadãos no governo do país, sob um princípio de governo popular. No entanto não existiria um modelo ideal para todos os países, cabendo a cada Estado escolher sua maneira de implementar a democracia, sem que, com isso, sofra ingerências externas. O desenvolvimento e a cooperação estariam na essência do moderno sistema internacional e seriam a força-motriz da prosperidade dos países.

De acordo com o texto, entre os objetivos do relacionamento bilateral estão:

- 1) associar planos de desenvolvimento no âmbito da União Econômica Eurasiática (UEE) e da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês);
- 2) conectar a Ásia-Pacífico e a Eurásia;
- 3) cooperar em temas como redução da pobreza, mudança do clima, desenvolvimento sustentável, desenvolvimento verde, industrialização, economia digital e conexão de infraestrutura; e
- 4) fortalecer a cooperação internacional em segurança da informação e adotar plano futuro para a cooperação bilateral na área

Além disso, a Rússia confirma apoio à Iniciativa de Desenvolvimento Global, inclusive com participação no grupo de amigos no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU). A interação entre Rússia e China foi avaliada positivamente na agenda bilateral e multilateral em relação ao combate à pandemia de COVID-19. Os dois países opõem-se à politização das vacinas e da origem do vírus. China e Rússia assumem o compromisso de implementar o “verdadeiro multilateralismo”. Ademais, ambos reafirmaram viver uma nova era na relação, muito superior às alianças políticas e militares da Guerra Fria. A parceria entre eles não tem restrições nem áreas proibidas de cooperação, e a cooperação bilateral estratégica não tem nenhum outro terceiro país como alvo nem é afetada por mudanças circunstanciais em terceiros países ou no ambiente internacional.

Quanto à segurança e à integridade territorial, os dois países se apoiam mutuamente em seus pleitos de soberania estatal e integridade territorial, opondo-se a tentativas de interferência e

de desestabilização promovidas por países estrangeiros nas adjacências de seus territórios, condenando as “revoluções coloridas” no espaço pós-soviético. A Rússia manifestou apoio explícito à política de “uma só China” e ao pleito sobre Taiwan como parte inalienável do território chinês. Os países condenam enfaticamente a expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) para o leste europeu e instam a OTAN a abandonar o que chamam de “abordagem ideologizada da Guerra Fria”. Ambos receiam que a AUKUS e outras iniciativas de segurança hostis a seus interesses, como o Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD), trarão insegurança e uma corrida armamentista na Ásia-Pacífico, inclusive em termos de desenvolvimento de armamentos nucleares. Por isso, conclamam o respeito ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) – e aos demais regimes de controle de armas de destruição em massa (ADM), notadamente as duas Convenções sobre a Proibição de Armas Biológicas (CPAB) e de Armas Químicas (CPAQ) – e condenam a retirada dos EUA do Tratado de Forças Nucleares de Alcance Intermediário (INF, na sigla em inglês), assim como de outros compromissos do regime internacional de controle de armas.

Os dois países defendem o sistema multilateral de comércio e participam ativamente da reforma da Organização Mundial do Comércio (OMC); defendem o G20 como instância apropriada para discussão sobre cooperação econômica internacional e os diversos desafios enfrentados pela comunidade internacional. Apoiam o aprofundamento da cooperação estratégica no âmbito dos BRICS e a expansão da cooperação em três áreas principais: política e segurança, economia e finanças, e trocas humanitárias. Consideram o BRICS Plus como mecanismo efetivo de diálogo com organizações regionais de integração, outros países emergentes e organizações para o desenvolvimento. Tanto China quanto Rússia almejam ainda fortalecer a Organização para Cooperação de Xangai (OCX) e o Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês), desenvolver cooperação no formato RIC – Rússia-Índia-China –, assim como a Cúpula do Leste Asiático e o fórum regional da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) para Segurança. Por fim, ambos defendem os resultados da Segunda Guerra Mundial e da ordem internacional decorrente e resistem a tentativas de “falsificar, negar ou distorcer a história da Segunda Guerra Mundial”.

c) Estado atual do relacionamento

A aproximação China-Rússia parece ser, em verdade, bastante baseada na relação pessoal entre Xi e Putin. Do lado chinês, membros do PCCh consideram que o atual momento é o ápice histórico do relacionamento entre os países. Do lado russo, a relativa preocupação com o maior crescimento chinês e o risco de uma relação assimétrica é relativizado pelos benefícios de cooperação econômica, política e militar.

A Rússia tem uma orientação cada vez maior em direção à Ásia. Com efeito, a ideia de Putin de uma “Grande Europa”, nutrida nos seus primeiros quinze anos à frente do país, perdeu espaço para a de uma “Grande Eurásia”, após a escalada provocada a partir da crise ucraniana em 2014. Moscou tende agora a destacar sua posição de poder no centro da massa terrestre eurasiática e a nova importância da Ásia para a política externa russa. A China desempenha um papel crucial neste contexto. Não há outro chefe de Estado que Putin tenha encontrado mais vezes do que o presidente Xi Jinping. Os meios de comunicação pró-governo na Rússia retratam a China de uma forma muito positiva, e as percepções públicas sobre o país vizinho também melhoraram.

A flexibilidade é o princípio norteador da relação entre os dois países, em que se busca “formar parcerias, não alianças”. É uma relação de “não aliança”, “não confrontação” e que não teria outros países como alvo. De fato, de acordo com o *Joint Statement on Developing*

Comprehensive Partnership and Strategic Interaction Entering a New Era, adotado em 2019 durante visita de Xi Jinping à Rússia, as principais características do relacionamento bilateral são um alto nível de confiança política mútua, um bem desenvolvido mecanismo de contatos de alto nível e de cooperação em vários campos, uma cooperação rica, estratégica e prática, uma fundação sólida de opinião pública amistosa intergeracional e uma coordenação internacional próxima e efetiva.

Para além da concertação política, as principais áreas de cooperação são defesa e segurança (embora não haja uma aliança militar, destacam-se exercícios conjuntos desde 2005 inclusive no exercício russo Vostok em 2018, simulações de defesa de mísseis, aquisições pela China de sistema de defesa antiaérea S-400 e de caças SU-35, negociação de acordo militar para substituir o de 1993, cooperação transfronteiriça, cooperação em cibersegurança, presença de tecnologia 5G chinesa na Rússia) e energia (em especial a nuclear, com base em acordos assinados em 2018, mas também petróleo e gás, por exemplo via o duto Power of Siberia, que começou a operar no fim de 2019, e em projetos no Ártico), mas se tem verificado maior dinamismo no relacionamento comercial e econômico, em ciência e tecnologia, em relações interpessoais e também na construção de infraestrutura de integração, inclusive por meio de pontes.

A Rússia apoia a BRI (embora a iniciativa tenderá a reduzir a dependência chinesa em termos energéticos da Rússia), e a China apoia o processo de integração na UEE.

Eventuais pontos de tensão no relacionamento bilateral tenderão a intensificar-se, em razão da ascensão chinesa no sistema internacional e do interesse russo em recuperar sua influência e garantir-se como potência em um mundo multipolar. Entre os eventuais focais de tensão, estão questões territoriais na região do rio Ussuri (objeto de tratado de 2003), a disputa por influência na Ásia Central e na Mongólia, o Ártico e a expansão econômica e demográfica chinesa em direção ao extremo leste da Rússia a partir da Manchúria (em razão do vazio demográfico na Sibéria). A China manteve posição dúbia em relação à Crimeia, embora tenha dado apoio à Rússia, em especial por meio do BRICS, diante de sanções internacionais. A Rússia, por sua vez, mantém postura de neutralidade em relação às disputas no mar do Sul da China.

Em março de 2021, em encontro dos chanceleres dos dois países, emitiu-se declaração conjunta sobre *Certain Aspects of Global Governance in Modern Conditions*, em que cobrem temas como direitos humanos, democracia, Direito Internacional e cooperação multilateral. De acordo com analistas, trata-se de posicionamento comum diante de conceitos caros à ordem internacional dita liberal, historicamente liderada pelos EUA.

Rússia e China compartilham diversas posições na esfera multilateral, o que fica evidente em sua atuação concertada no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e em outros foros no que diz respeito a diversas crises regionais, em especial as relacionadas ao Oriente Médio (posições similares em dossiês como Irã, Síria e Israel-Palestina), à Venezuela (apoio a Maduro) e à questão coreana (em 2019, apresentou-se proposta sino-russa de reduzir as sanções contra a Coreia do Norte, desde que o país aceite um plano de desnuclearização).

Ambos defendem um sistema internacional baseado em regras, incluindo princípio como a integridade territorial, a não intervenção e a igualdade soberana, tendo a ONU como seu centro. Também compartilham interesse na reforma das instituições internacionais (atuando em diferentes foros, como o G20), inclusive do CSNU (em bases racionais e necessárias, como afirmam), embora discordem das características dessa reforma, tendo em conta que a Rússia defende abertamente algumas candidaturas para membro permanente, inclusive a brasileira.

Os dois países também apoiam a Agenda 2030, o Acordo de Paris, a prevenção de corrida armamentista no espaço (PAROS, na sigla em inglês), os regimes em torno de armas químicas e

biológicas e a cooperação em termos de não proliferação (bilateralmente não falam em desarmamento nuclear).

Em relação aos direitos humanos, defendem tratamento igualitário para todos os direitos humanos e são contrários à politização da agenda de direitos humanos, além de defenderem as normas de Direito Internacional Humanitário (embora ambos não façam parte do tribunal Penal Internacional – TPI).

Em relação ao comércio internacional, defendem a reforma da OMC e um sistema multilateral aberto, transparente, inclusivo e não discriminatório e manifestam oposição à adoção de sanções comerciais unilaterais e outras formas de protecionismo (embora a Rússia, em especial, não raro adote medidas protecionistas). A China faz parte da *Multi-Party Interim Arbitration Arrangement* (MPIA), arranjo provisório plurilateral para contornar a paralisação do Órgão de Apelação (OA), enquanto a Rússia não aderiu ao compromisso.

A cooperação espacial também é relevante. Pela primeira vez, Rússia (Roscosmos) e China instalaram estações de satélites de monitoramento do solo de cada país (2021). Os países têm promovido a integração dos sistemas de satélites (o russo GLONASS e o chinês Beidou, em contraposição ao GPS, dos EUA, e ao Galileo, europeu). Há planos para projetos mais robustos, como uma base lunar e sistema de aviso de antimísseis. Individualmente, ambos têm desenvolvido e testado armamentos contra ataques provenientes do espaço.

Os países mantêm fortes e crescentes relações econômicas e financeiras, as quais, no entanto, são assimétricas. A economia chinesa é consideravelmente maior e dinâmica que a russa. A China é o segundo maior destino de exportação da Rússia, atrás apenas da União Europeia (UE). Já a Rússia representa apenas o nono maior destino de exportações chinesas. As relações econômicas são, contudo, complementares. A China fornece bens industriais e de tecnologia para o mercado russo, enquanto a Rússia fornece principalmente energia – o país tornou-se o maior supridor de petróleo cru da China após a invasão na Ucrânia. As vendas de petróleo cru mais barato da Rússia para a China têm mais que compensado a perda decorrente da diminuição da exportação para o Ocidente. Segundo a Gazprom, a importação de gás russo pela China cresceu 40% nos quatro primeiros meses de 2022 em relação ao mesmo período de 2021. A transição energética chinesa (do carvão para fontes mais limpas) é um fator que tende a aumentar a relevância russa enquanto alternativa energética, bem como a intenção chinesa de diminuir a dependência da rota que passa pelo estreito de Malaca. O recém-concluído gasoduto Poder da Sibéria (2019) atesta esse aspecto do relacionamento. Quando operando com toda sua capacidade, fará da China o maior importador individual de gás natural russo. Também é aventada a construção de um gasoduto Poder da Sibéria II, que poderia redirecionar o gás russo atualmente exportado para a Europa para a China. As exportações agrícolas russas e o turismo também têm ganhado força.

Em sua concertação no aspecto financeiro multilateral, China e Rússia estimulam medidas de “desdolarização” da economia mundial como maneira de diminuir o domínio americano. O reforço à internacionalização do renminbi é exemplo desse objetivo. A Índia, por exemplo, aumentou o uso do renminbi como meio de pagamento pelo carvão russo em razão das dificuldades decorrentes das sanções e exclusão dos russos do sistema de comunicações internacionais interbancárias da Sociedade para Telecomunicações Financeiras Interbancárias Mundiais (SWIFT, na sigla em inglês). Nesse sentido, também se opõem a sanções unilaterais enquanto ferramenta política. China e Rússia cooperam em diversos agrupamentos de que são parte, como ONU, OCX, RIC, BRICS e G20. Há planos de interligação entre a BRI e a UEE. Contudo, a flexibilidade permite que a China não endosse todos os comportamentos russos, evitando restringir seu acesso aos mercados de capitais de EUA e Europa.

A relação é pujante, mas a classificação como uma aliança é frágil. Os países ainda carecem de um pacto de defesa mútua, por exemplo, e seu alinhamento internacional decorre de declarações e compromissos não vinculantes baseados em sua oposição conjunta à “ordem internacional liderada pelos EUA”. Ambos os países evitam pactos militares vinculantes entre si para que não sejam tragados para conflitos indesejados – Taiwan e Ucrânia, por exemplo. A cooperação militar, contudo, é um aspecto essencial do relacionamento. Os países firmaram um “Mapa do Caminho para Cooperação Militar entre 2021-2025” (2021). A China é um grande comprador de armamento russo e a crescente conexão entre suas indústrias de defesa, em termos de componentes e sistemas requeridos, também se destaca. As preocupações russas sobre transferência de tecnologia e os receios de apropriação indevida de propriedade intelectual de itens militares de tecnologia sensível têm cedido nos últimos anos. Os países participam de exercícios militares (Vostok/2018, Tsentr/2019, Kavkaz/2020, Zapad/2021 e Vostok/2022) e desenvolvem armamentos conjuntos, fortalecendo a interoperacionalidade de suas forças militares. Em decorrência do conflito da Ucrânia e do aprofundamento da parceria, China e Rússia aproximaram-se em torno da “Iniciativa de Segurança Global”, proposta por Xi, e desenvolveram o conceito de “segurança indivisível”, que tem sido utilizado pela Rússia em sua negociação com a Ucrânia.

A relação entre China e Rússia pode ser concebida como uma entente condicional. Não importa qual seja a descrição da relação sino-russa, como “parceria de coordenação abrangente estratégica”, como “entente autoritária” ou “eixo de conveniência”, não há dúvida que é a mais influente das três relações bilaterais que conformam o triângulo Rússia-China-Índia, com laços pessoais e institucionais mais próximos do que nas relações dos dois países com a Índia.

No caso sino-russo, a China é o maior parceiro comercial da Rússia (desconsiderando-se a UE enquanto bloco), ao passo que a Rússia já é a maior origem das importações de petróleo pela China. A cooperação militar ganha corpo, com a venda de aviões de caça multipropósito e sistemas de mísseis russos para a China, além de vários exercícios militares conjuntos os quais as duas partes não fizeram questão de esconder.

Como ponto comum entre os dois países, está a posição crítica ao unilateralismo dos EUA e ao intervencionismo liberal ocidental; exemplos disso estão na oposição dos países a uma série de políticas guiadas pelo Ocidente, como o Euromaidan na Ucrânia, as tentativas de derrubar o regime de Bashar al-Assad na Síria e a instalação de sistemas de defesa com mísseis no Leste Europeu e no Nordeste Asiático. Há também convergências acerca de temas como controle da *internet* e segurança da informação. Dentro de suas aparências, a relação sino-russa demonstra crescimento como nunca; mesmo que não seja ainda uma aliança, é uma parceria estratégica genuína com grande potencial.

Há, também, divergências que acabam menos destacadas pela aparência de parceria. Um ponto sensível na atual dinâmica sino-russa diz respeito à crescente assimetria entre os países, sobretudo nas áreas econômica e demográfica. A crescente influência chinesa na Ásia Central, por exemplo, se expressa por meio da BRI, que ameaça corroer a primazia estratégica da Rússia, exercida há décadas sobre a região. Há também questões acerca de eventuais superproduções de gás e petróleo, o que dá à China poder para controlar o fluxo com a Rússia, apesar de acordos já firmados. Apesar dessas assimetrias, que ainda não chegaram a proporções críticas, e os dois lados, no momento, identificam interesses comuns em enfatizar congruências estratégicas ao invés de uma rivalidade incipiente. Para a Rússia, os EUA são uma preocupação mais imediata, ao passo que, para a China, o foco está mais na projeção de poder sobre a região da Ásia-Pacífico do que em questionar a influência russa na Eurásia. Ainda assim, essas assimetrias tendem a ganhar corpo

à medida que aumenta a distância econômica e tecnológica entre os dois países, e que a política externa chinesa expande seus horizontes geográficos.

Apesar da reaproximação sino-russa, diferenças culturais e desconfianças mútuas persistem. As duas esferas culturais permanecem estranhas uma à outra, e, no extremo oriente russo, que faz fronteira com territórios vizinhos de grande população da China, o desequilíbrio demográfico continua a ser impressionante. A Ásia Central também é uma região de disputa geopolítica. A região é um “quintal” para ambos os países devido à sua importância para a segurança interna e objetivos econômicos, como a BRI. Eles têm interesse em manter a relativa estabilidade da região e mantê-la livre da influência dos EUA. A Rússia há muito tem desempenhado um papel importante no Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão, Turquemenistão e Uzbequistão. Seus laços históricos, culturais, linguísticos e militares permanecem fortes, e, no âmbito da política econômica e de segurança, o país exerce seu poder mediante alianças regionais, principalmente a UEE e a Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC). A influência da China, contudo, está crescendo rapidamente, com o país se tornando o parceiro comercial e investidor mais importante da região. Dada a nova realidade, os dois lados chegaram a uma divisão do trabalho: a China está assumindo um papel econômico cada vez mais importante, enquanto a Rússia continua a ser o parceiro preferido no campo da segurança. A Rússia enviou tropas ao Cazaquistão, Quirguistão e Tadjiquistão e apoia as forças armadas locais com equipamento e treinamento. Em última análise, entretanto, não é sustentável para uma Rússia com menor poder econômico proteger os investimentos chineses, ou para a China ter de confiar em uma potência estrangeira para tanto. Os países da Ásia Central estão cientes desses potenciais atritos e procuram explorá-los para seus próprios interesses, equilibrando as relações para conter a influência de ambas as potências, enquanto procuram manter boas relações com o Ocidente.

Quanto à perspectiva acerca da natureza e das demandas do sistema internacional, também há diferenças substanciais acerca das políticas externas de China e Rússia. Os dois países concordam, em princípio, na necessidade de uma ordem multipolar, um “sistema policêntrico de relações internacionais”. Contudo, as divergências emergem quando se busca o que cada país entende por isso: para Moscou, o mundo é concebido em termos tripolares, moldado pelo equilíbrio de poder entre EUA, Rússia e China; para Pequim, a visão é de uma estrutura que tende à bipolaridade, com uma única relação global, entre China e EUA. Enquanto o Kremlin atua sob a premissa do iminente colapso dessa ordem liberal, a diplomacia chinesa é mais cautelosa tanto nesse diagnóstico quanto na implicação disso para sua política externa. A China não busca suplantiar os EUA como líder global, mas sim atuar dentro do arcabouço do atual sistema internacional; há em Pequim o reconhecimento de que o país foi o maior beneficiado pelo processo de globalização engendrado ao longo das últimas três décadas, ao passo que a Rússia se vê como vítima desse mesmo processo.

Quanto à cooperação com os EUA, também há diferenças substanciais nas políticas externas dos dois países. Do lado russo, há pouco interesse nisso, salvo em pontos específicos, como as negociações de paz na Síria e em pontos estratégicos, como desarmamento e não proliferação nuclear; essa postura decorre em parte das modestas relações econômicas entre os países, mesmo antes das sanções impostas pelo Ocidente e, também, da busca russa em reduzir ao mínimo a dependência de um país concebido como inimigo. Do lado chinês, a atitude é oposta: apesar de tensões na região do Pacífico, Pequim segue concebendo como essencial a cooperação com os EUA, tendo em vista a interdependência mútua.

Em suma, Rússia e China buscam agendas individuais que convergem em alguns casos, mas também podem divergir. Ao mesmo tempo em que concordam que há necessidade de mudar

o sistema internacional liderado pelo Ocidente, não há consenso sobre qual seria a ordem ideal para substituí-la. Há interesse recíproco em maximizar sua “parceria estratégica”, mas diferentes ideias sobre como isso deve acontecer no longo prazo: a Rússia vislumbra uma relação de iguais, enquanto a China identifica uma relação menos estreita na qual a China é claramente o parceiro maior. Não são contrastes relevantes em nível bilateral, mas há implicações sobre a possibilidade de o Fórum RIC – ou o BRICS – ser uma alternativa para governança global.

Em setembro de 2022, Xi Jinping se encontrou com o Presidente Vladimir Putin às margens da OCX. Na ocasião, o presidente chinês destacou a comunicação efetiva e estratégica entre os dois países, com evolução da cooperação bilateral e multilateral para a defesa de normas básicas das relações internacionais, garantindo maior estabilidade em um contexto de mudanças. Há intenção de aumentar a cooperação em comércio, agricultura, conectividade e outras áreas e de fortalecer a OCX e os BRICS. O presidente russo reafirmou seu compromisso com o princípio de “uma só China”.

d) O relacionamento diante da questão da Ucrânia

A posição chinesa sobre a guerra na Ucrânia (fevereiro de 2022) é ambivalente. O episódio expôs tanto a resiliência quanto certos limites da relação. Ao passo que ambiciona preservar a “parceria sem limites” com os russos, Xi busca proteger os interesses globais da China, o que também representa manter uma boa relação com o Ocidente. De início, não houve condenação chinesa à invasão. O país comprometeu-se a promover a restauração da via diplomática e apressou-se em dissociar a questão de Taiwan à da invasão na Ucrânia, atribuindo parte do conflito à demora na implementação dos Acordos de Minsk II. A China absteve-se em proposta de resolução no CSNU que condenava a agressão russa à Ucrânia (como havia feito no caso da Crimeia, em 2014). O país também se absteve na resolução da sessão especial da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), aprovada por 140 votos a favor, cinco contrários e 38 abstenções, que condenou o ataque russo à Ucrânia e demandou a retirada imediata de tropas. Assim também o fez na resolução do Conselho de Direitos Humanos (CDH) que condenou o ataque e estabeleceu uma comissão independente para investigação de alegados crimes de guerra e abusos de direitos humanos (março de 2022). Por outro lado, ainda em março de 2022, o país foi o único que votou a favor de uma resolução proposta pelos russos no CSNU para “ajuda humanitária” na Ucrânia, a qual não mencionava o fim do conflito nem apontava a responsabilidade russa para a crise humanitária em questão.

A China alega manter uma postura objetiva e imparcial, mas intensifica sua cooperação bilateral e secunda a narrativa russa de a causa precípua da guerra ser a expansão indevida da OTAN e seu uso político para desestabilização interna. A China condenou o relatório da OTAN “Conceito Estratégico 2022”, o qual acusou o aprofundamento da parceria Rússia-China de ser fator de desestabilização da ordem internacional baseada em regras e contrário aos interesses dos países da OTAN. Para os chineses, a OTAN tem imposto desafios sistêmicos à segurança e à estabilidade globais. Inicialmente, companhias chinesas chegaram a aceder a sanções à Rússia, sobretudo após a exclusão do sistema SWIFT e devido ao receio a eventuais restrições que essas companhias poderiam sofrer no comércio com empresas ocidentais; porém, os chineses manifestaram que não cumpririam sanções unilaterais e negaram-se a adotar diversas sanções, sobretudo em setores estratégicos.

Para mais informações e detalhes sobre a posição da China diante da Guerra na Ucrânia, ver a seção II do tópico 3.6.3.

3.7.2. Relações com o Brasil

Marcos: Estabelecimento de relações diplomáticas com a República Popular da China (RPC) e consequente suspensão de relações diplomáticas com a República da China (ROC, na sigla em inglês)⁴¹ (1974); assinatura do Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica (1982); primeira visita presidencial do Brasil à RPC (1984)⁴²; primeira visita presidencial da RPC ao Brasil (1990)⁴³; “Parceria Estratégica” – primeira do Brasil e primeira entre países em desenvolvimento (1993); criação da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN, 2004); estabelecimento do Conselho Empresarial Brasil-China (2004)⁴⁴; 1º Diálogo Estratégico (2007); “Parceria Estratégica Global” (PEG), “Diálogo Estratégico Global” (DEG) e Plano Decenal de Cooperação 2012-2021 (2012); e Plano de Ação Conjunta (2010-2014 e 2015-2021). O Plano Executivo (2022-2026) e o Plano Estratégico Brasil-China (2022-2031), organizados em torno de três eixos – 1) político; 2) economia, investimento, comércio e cooperação; e 3) ciência, tecnologia e inovação – são as bases que orientam as relações bilaterais ao longo da presente década e o marco institucional para que ações específicas sejam acordadas, tais como iniciativas para diversificar e ampliar o comércio bilateral e novos projetos de cooperação entre os dois países.

Embaixada: Abertura recíproca de embaixadas em Brasília e Pequim (1974).

Coordenação Política

Instâncias: COSBAN (2004), a mais alta instância permanente de diálogo e cooperação bilateral, que se reuniu pela última vez em 2022⁴⁵; DEG (2012), mecanismo que acompanha a agenda

⁴¹ Os impérios do Brasil e da China estabeleceram relações diplomáticas em 1881 e, em 1913, o Brasil reconheceu formalmente a ROC.

⁴² Além de Figueiredo (1984), visitaram a China: Fernando Henrique Cardoso (FHC, 1995), Lula (2004, 2008 e 2009), Dilma (2011), Temer (2016 e 2017) e Bolsonaro (2019).

⁴³ Além de Yang Shangkun (1990), visitaram o Brasil: Jiang Zemin (1993 e 2001), Hu Jintao (2004 e 2010) e Xi Jinping (2014 e 2019).

⁴⁴ Trata-se de uma instituição bilateral sem fins lucrativos formada por duas seções independentes, uma no Brasil e outra na China, e dedicada à promoção do diálogo entre empresas dos dois países, reconhecida oficialmente como o principal interlocutor dos governos na promoção das relações empresariais entre os dois países.

⁴⁵ Sua sexta e mais recente reunião ocorreu em Brasília, em maio de 2022. As demais sessões plenárias ocorreram em Pequim (2006), Brasília (2012), Cantão (2013), Brasília (2015) e Pequim (2019). Está constituída por estrutura com três níveis: 1) Sessão Plenária: copresidida pelos vice-presidentes do Brasil e da China (originalmente era o vice-primeiro-ministro chinês, mas o nível foi elevado a partir de 2018); 2) Secretaria-Executiva: cabe ao secretário-geral das Relações Exteriores do Brasil e ao vice-ministro de Comércio da China; e 3) Subcomissões: coordenadas pelos ministérios de ambos os países, têm entre seus objetivos promover a implementação dos compromissos firmados pelos países e identificar novos campos e modalidades de cooperação. Os principais resultados da VI Reunião (2022), em meio à comemoração dos dez anos de PEG, foram: 1) anúncio do Plano Executivo 2022-2026 e do Plano Estratégico 2022-2031, que orientarão as relações sino-brasileiras nos próximos anos; 2) aprovação do novo formato da COSBAN, que passa a contar com dez subcomissões temáticas (grifos para novas subcomissões ou temas que foram incluídos em subcomissões existentes): 1) Política; 2) Econômico-Comercial e de Cooperação; 3) Econômico-Financeira; 4) Indústria, Tecnologia da Informação e Comunicação; 5) Agricultura; 6) Temas Sanitários e Fitossanitários; 7) Energia e Mineração; 8) Ciência, Tecnologia e Inovação; 9) Espacial; e 10) Cultura e Turismo. Deixaram de existir as subcomissões de Inspeção e Quarentena e de Saúde (fundidas e renomeadas para Temas Sanitários e Fitossanitários); e Educacional (provavelmente integrada à de Cultura e Turismo).

bilateral e permite o intercâmbio de opiniões sobre temas do contexto internacional, tendo-se reunido pela última vez em 2019⁴⁶.

Visitas de Alto Nível: Visita do vice-presidente brasileiro à China, no contexto da V Reunião da COSBAN (2019); visitas de ministros de Estado brasileiros à China (Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Minas e Energia; 2019); visita de ministros de Estado chineses ao Brasil (Negócios Estrangeiros; Defesa; 2019), além de visita de membro do Birô Político do Comitê Central do Partido Comunista da China (2019), no contexto de reunião setorial do BRICS; visita de Estado do presidente Jair Bolsonaro a Pequim (2019) no marco dos 45 anos de estabelecimento de relações diplomáticas – os temas centrais debatidos foram comércio e investimento⁴⁷; visita do Presidente Xi Jinping ao Brasil (2019), no contexto da XI Cúpula do BRICS. Em janeiro de 2023, o vice-presidente chinês, Wang Qisha, compareceu à cerimônia de posse do presidente Lula.

Discurso Oficial: As relações bilaterais são caracterizadas por seu notável dinamismo, com uma agenda densa que tem como destaque a cooperação econômico-comercial. Os princípios basilares das relações sino-brasileiras são “soberania, respeito mútuo, cooperação, busca de resultados concretos para o bem-estar de suas populações e não interferência no processo político interno de cada país”. Ademais, convergem no apoio ao multilateralismo e, em termos gerais, a processos de reforma da governança global. Quanto às divergências, sempre pontuais, ao longo de 2019, houve ajustes na posição do governo Bolsonaro em relação à China, após demonstrações de aproximação de Bolsonaro com Taiwan durante a campanha presidencial de 2018 e críticas posteriores ao modelo econômico e político chinês. Em 2020, apesar do agradecimento brasileiro pela cooperação chinesa na repatriação de cidadãos que estavam em Wuhan, houve trocas de críticas de representantes do Executivo e do Legislativo brasileiro e o embaixador chinês no Brasil e o cônsul-geral chinês no Rio de Janeiro, particularmente em razão da gestão da pandemia. Em 2021, houve novos episódios de referências negativas à China por altas autoridades brasileiras.

Segurança e Defesa

Instâncias bilaterais: O Comitê Conjunto de Defesa Brasil-China (2010) e o Diálogo em Assuntos Militares e de Defesa (Diálogo Def-Mil) foram estabelecidos no contexto do Plano de Ação Conjunta 2010-2014. Também foram assinados o Acordo sobre Cooperação em Matéria de Defesa (2011) e o Protocolo Complementar ao Acordo sobre Defesa (2014). Também em 2014, a empresa chinesa CEIEC venceu a licitação feita pela Força Naval brasileira para a reconstrução da base brasileira na Antártida (Estação Antártica Comandante Ferraz), serviço que foi realizado

⁴⁶ Reúne-se em nível de ministros das Relações Exteriores. Na III Reunião do DEG (2019), os ministros debateram maneiras de impulsionar o intercâmbio econômico-comercial, os investimentos, a cooperação em temas como educação, turismo e cultura, além de temas consulares e de cooperação jurídica, e também demonstraram interesse em reconvocar ou criar reuniões específicas de diálogo político sobre temas como Oriente Médio e América Latina.

⁴⁷ Foram assinados oito instrumentos bilaterais: 1) Memorando de Entendimento para o Fortalecimento da Cooperação entre o Ministério das Relações Exteriores do Brasil e o Ministério dos Negócios Estrangeiros da China; 2) Protocolo Sanitário para exportação de Carne Bovina Termoprocessada; 3) Protocolo Sanitário para exportação de Farelo de Algodão; 4) Acordo para Reconhecimento Mútuo (ARM) de Operadores Econômicos Autorizados (AEO); 5) Memorando de Entendimento sobre Programa Bilateral de Intercâmbio de Jovens Cientistas; 6) Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Energia Renovável e Eficiência Energética; 7) Termo de liberação para Operação do Empreendimento de Energia Elétrica Xingu Rio Transmissora de Energia S.A.-XRTE; e 8) Memorando de Entendimento entre a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e a Fundação Nacional de Ciência Natural da China. Durante evento empresarial com a delegação brasileira também foram assinados documentos adicionais.

sob a supervisão da Marinha do Brasil. Temas de segurança e defesa figuravam no Plano de Ação Conjunta 2015-2021, que priorizava, assim como o protocolo complementar de 2014, os campos de tecnologia da informação, telecomunicações e sensoriamento remoto. Contudo, a cooperação em matéria de segurança e defesa perdeu importância no governo atual, não havendo menções a ela em declarações oficiais ou registros de reuniões das instâncias supracitadas. No âmbito do DEG, há reuniões específicas para debater temas como Oriente Médio e América Latina.

Instâncias plurilaterais: No âmbito do BRICS, pode-se destacar o Grupo de Trabalho de Contraterrorismo do BRICS (7ª Reunião Plenária ocorreu em 2022) e o Seminário sobre Sanções Financeiras Seletivas Relacionadas ao Terrorismo e o Financiamento do Terrorismo (2022). No mesmo âmbito, estão programados para serem organizados o Seminário sobre o Fortalecimento da Capacitação Contraterrorismo em Países em Desenvolvimento e o Programa de Treinamento Policial do BRICS.

Convergências

Convergências Multilaterais: Brasil e China têm participação ativa em missões de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) e apoiam uma reforma abrangente dessa organização, incluindo o aumento da representação de países em desenvolvimento em instâncias como o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Embora a China apoie “a aspiração do Brasil de desempenhar papel ainda mais proeminente nas Nações Unidas”, não apoia a candidatura brasileira a um assento permanente, nem as aspirações do G4. A China apoiou a candidatura brasileira para membro rotativo do CSNU no biênio 2022-2023. Os países também convergem sobre a necessidade de reforma do sistema financeiro internacional, notadamente a reforma das quotas do Fundo Monetário Internacional (FMI) e o estabelecimento do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD, na sigla em inglês) e do Arranjo Contingente de Reservas (ACR), pauta que aglutinou os BRICS em sua origem e sobre a qual trabalham ativamente em iniciativas de cooperação com instituições como o Banco Mundial e o NDB. Quanto à Organização Mundial do Comércio (OMC), Brasil e China apoiam reformas necessárias da organização, a fim de fortalecer o sistema multilateral de comércio baseado em regras; contudo, divergem em questões fulcrais, como o tratamento especial e diferenciado (TED), os subsídios industriais e temas agrícolas, e a caracterização da economia chinesa (Brasil não a reconhece como economia de mercado). O Brasil apoiou a candidatura do ex-vice-ministro chinês Qu Dongyu para a direção-geral da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês). Os países também convergem na pauta ambiental, dando especial importância ao desenvolvimento sustentável em seus três pilares, são signatários do Acordo de Paris e participam da Plataforma para o Biofuturo. Por fim, embora os países expressem “forte compromisso com o desarmamento nuclear”, a China não é parte do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT, na sigla em inglês) nem do Tratado sobre a Proibição de Armas Nucleares (TPAN). A China não é parte do Tribunal Penal Internacional (TPI), diferentemente do Brasil. Em termos de direitos humanos, a China não é parte de algumas convenções ou protocolos, como o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e seus dois protocolos, e está entre os países em que o direito à liberdade religiosa sofre limitações. A China é parte do Pacto Global de Migrações, ao qual o Brasil havia aderido originalmente, mas do qual se desligou no início do governo Bolsonaro e ao qual recentemente anunciou seu retorno no início do governo Lula.

Convergências Plurilaterais: Brasil e China participam de mecanismos e coalizões como o BRICS, o BASIC (articulação entre Brasil, África do Sul, Índia e China na área do meio ambiente), o G20 e o G77+China (coalizão de 134 países que visa a promover os interesses econômicos coletivos de países em desenvolvimento). Na OMC, estiveram juntos no lançamento do *Multi-Party Interim Arbitration Arrangement* (MPIA) e compõem o Grupo de Amigos de Facilitação de Investimentos para o Desenvolvimento.

Convergências Regionais e Inter-Regionais: Em 2018, com esforço sobretudo do Uruguai, foi relançado o Diálogo Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)-China, que debate temas comerciais. Entretanto, o Uruguai busca um tratado de livre comércio com a China e, nos últimos anos, tem defendido a possibilidade de um membro do MERCOSUL negociar individualmente com parceiro externo. Recentemente, o presidente argentino propôs que os Estados Partes do MERCOSUL analisem conjuntamente um tratado de livre comércio com a China. O Brasil se preocupa com o progressivo ganho de espaço econômico-comercial chinês na região, uma vez que os produtos industrializados brasileiros têm sofrido a concorrência de produtos chineses em diversos mercados. Ao suspender sua participação da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC, 2020), o Brasil deixou de integrar o Fórum CELAC-China. Ambos os países também divergiram, durante o governo Bolsonaro, quanto à situação da Venezuela: a China ainda é um dos principais apoiadores do regime Maduro. A China também contestou a saída de Evo Morales do poder na Bolívia, diferentemente do Brasil, que condenou a tentativa de fraude eleitoral do então presidente. No que diz respeito à Ásia, o Brasil não participa da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), mas é membro fundador do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII) e ratificou seu Acordo Constitutivo em 2020. Em relação a ambos os seus subcontinentes, os dois participam do Foro de Cooperação América Latina-Ásia do Leste (FOCALAL). O Brasil também participa do Fórum para a Cooperação Econômica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa (Fórum de Macau)⁴⁸.

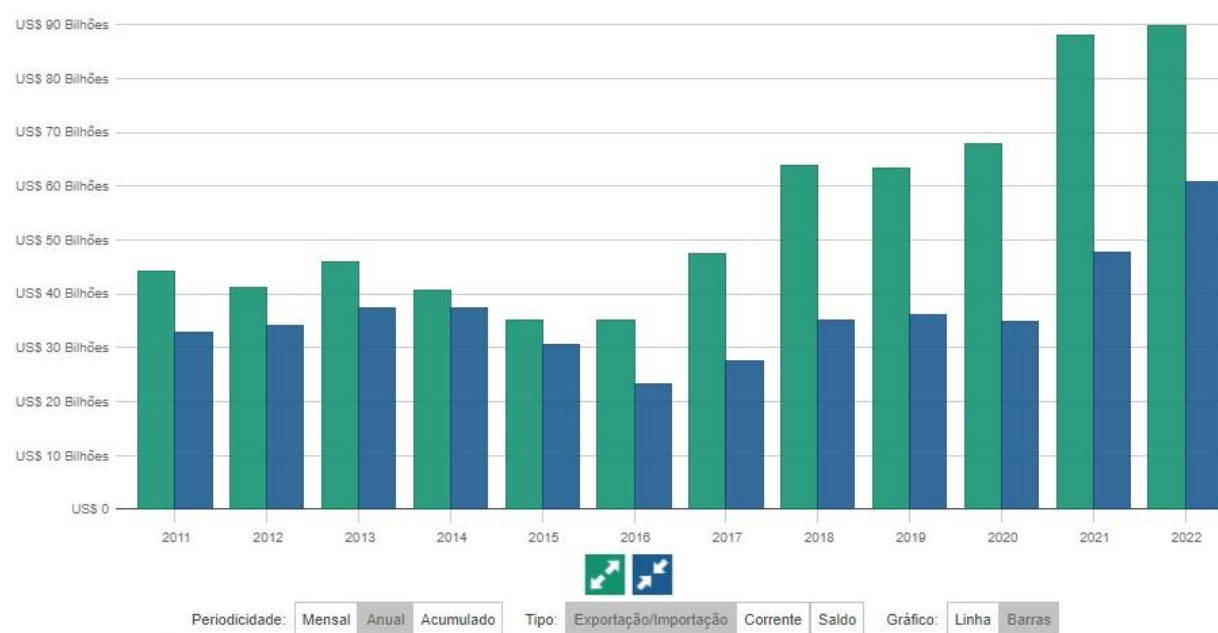
Comércio

Marcos: Desde 2009, a China é o principal parceiro comercial do Brasil. Desde 2019, foram assinados importantes acordos sobre questões sanitárias e fitossanitárias⁴⁹, que, consoante ao aumento de sinergias entre o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e a Administração Geral de Aduanas da China (GACC, na sigla em inglês), corrobora a ampliação e diversificação do comércio agrícola entre as partes. O Brasil é o principal fornecedor de produtos do agronegócio à China e, em 2020, a partir de ideia da ministra Tereza Cristina, foi criado um departamento estratégico para tratar de China dentro do MAPA. A coordenação entre MAPA e

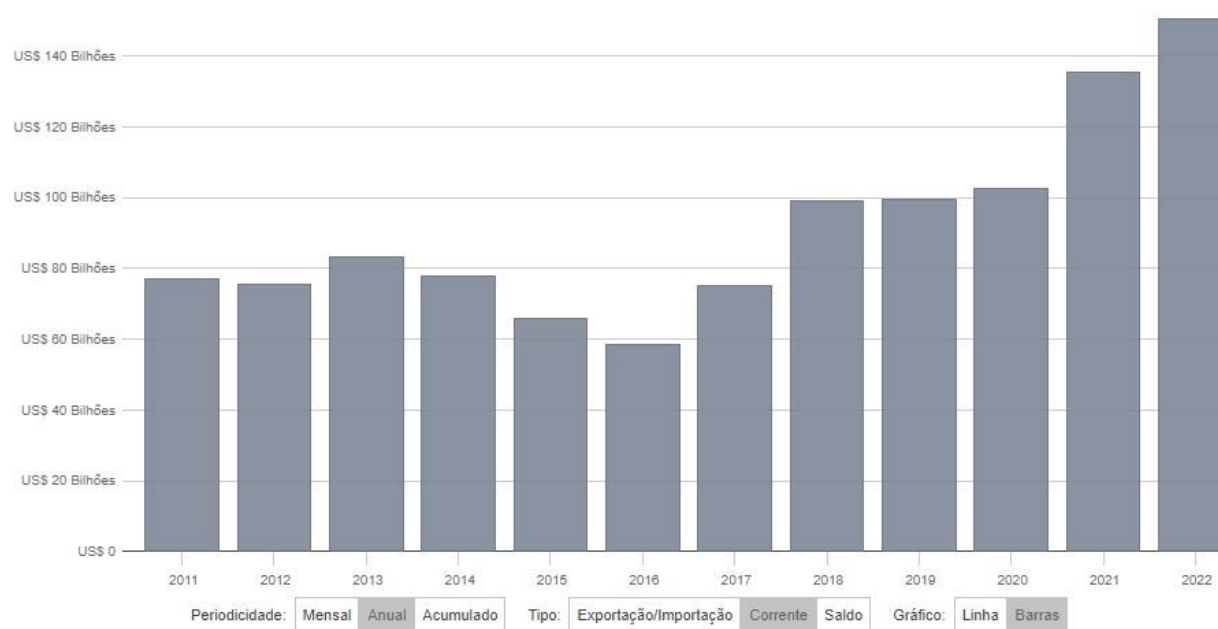
⁴⁸ Criado pelo governo chinês em 2003 como um mecanismo multilateral de cooperação intergovernamental, sem caráter político, centrado no desenvolvimento econômico e comercial. Tem como objetivos consolidar o intercâmbio econômico e comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa, dinamizar o papel de Macau enquanto plataforma de cooperação entre a China e os Países de Língua Portuguesa e fomentar o desenvolvimento mútuo.

⁴⁹ Durante a V COSBAN 2019, as partes concordaram em promover atividades de inspeção e quarentena, a fim de conceder acesso a mercados para produtos dos dois países: pera e pescado chineses; melão, produtos lácteos, carne termoprocessada, miúdos suínos, proteína de soja para ração animal, material genético avícola e soro sanguíneo bovino brasileiros. Na visita do presidente Bolsonaro, em 2019, foram assinados Protocolo Sanitário para exportação de Carne Bovina Termoprocessada e Protocolo Sanitário para exportação de Farelo de Algodão. Durante a VI Reunião da COSBAN, as partes anunciaram a conclusão de negociações para o início de exportações de milho e amendoim brasileiro à China, bem como planos de assinatura de novos protocolos relativos às exportações brasileiras de farelo de soja, proteína concentrada de soja, polpa cítrica e soro fetal bovino.

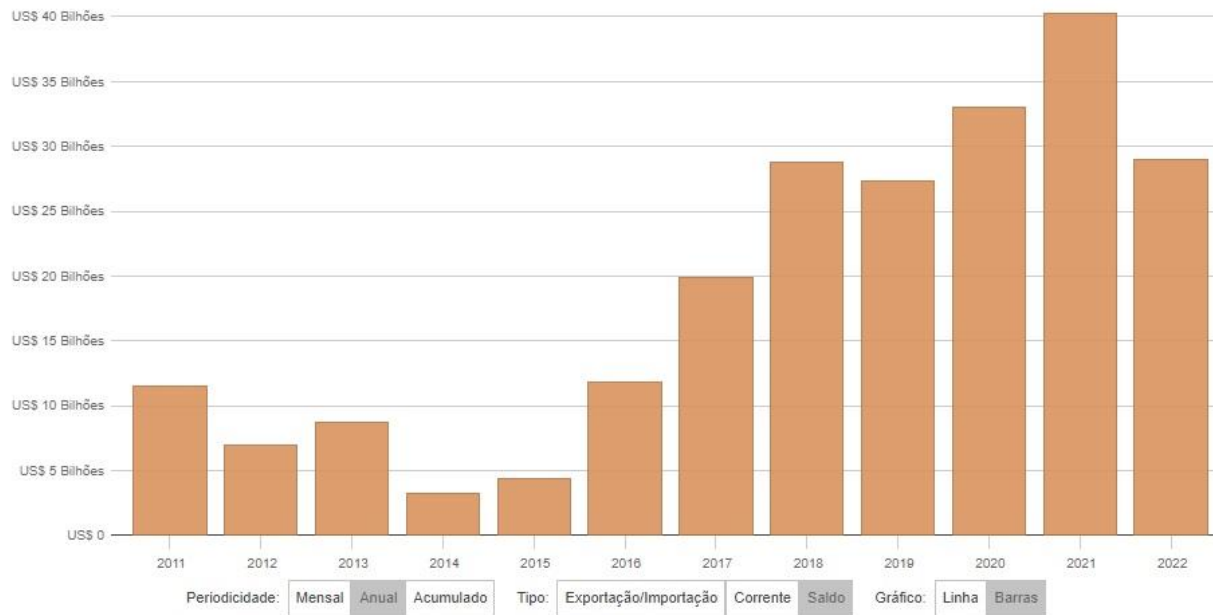
GACC foi essencial para a célere retomada das exportações brasileiras de carne bovina ao mercado chinês após dois casos atípicos de Encefalopatia Espongiforme Bovina em 2021.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

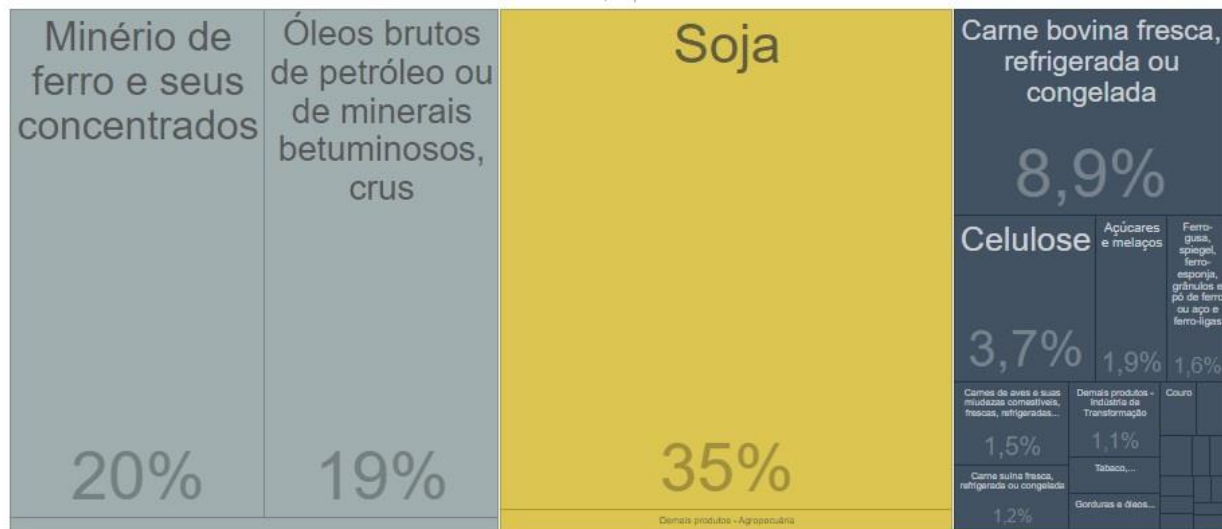


*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US\$ 89,7 Bilhões



Cor Seção ISIC Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US\$ 60,7 Bilhões



Cor Seção ISIC Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Desafios: Ambos concordam na necessidade de incrementar qualitativa e quantitativamente os fluxos bilaterais de comércio e coincidem na avaliação de que a atual pauta exportadora brasileira se encontra excessivamente concentrada em poucos produtos. Às vésperas da visita do vice-presidente Mourão para a V COSBAN, em 2019, Brasil e China chegaram a um entendimento nas consultas que estavam sendo realizadas no âmbito do contencioso do açúcar iniciado pelo Brasil na OMC. As consultas haviam sido solicitadas pelo Brasil em vista da aplicação, pela China, de salvaguardas na forma de sobretaxas às importações de açúcar. Em 2018 e 2019, a China aplicou tarifas *antidumping* contra o frango brasileiro (resolvido por acordo privado de preços, sem necessidade de recurso ao Sistema de Solução de Controvérsias das OMC). Desde 2020, a China vem suspendendo a importação de frangos brasileiros de alguns frigoríficos, em razão de teste positivo para o coronavírus. Para incrementar o comércio bilateral de produtos agrícolas, o Brasil defende aprovação de mais Organismos Geneticamente Modificados (OGMs) pela China e o aumento da venda de proteína animal, com a habilitação de mais estabelecimentos.

Investimentos: Em 2019, foi assinado memorando de entendimento sobre o fortalecimento da cooperação em assuntos relacionados a investimentos.

Investimentos do Brasil na China: É menos significativo que o fluxo inverso, mas tem crescido nos últimos anos. Atualmente, o estoque passa dos US\$ 350 milhões. Até 2020, a China posicionava-se no quarto lugar no *ranking* de países com investimentos brasileiros anunciados no exterior. Principais setores: energia, mineração e atividades de serviços financeiros, com destaque para as empresas Vale, Petrobrás, Banco do Brasil⁵⁰, BRF, Embraer, Itaú, Odebrecht, Queiroz Galvão, Marfrig, WEG, Suzano, Tramontina, JBS, BTG, entre outras.

Investimentos da China no Brasil: Até 2020, o Brasil recebeu 47% dos investimentos chineses na América do Sul e a China foi a principal origem de investimentos no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI). Conforme dados do Ministério da Economia, a China foi o segundo maior investidor no Brasil entre 2003 e 2019, abaixo apenas dos Estados Unidos (EUA). Entre 2007 e 2020, empresas chinesas efetivaram 176 empreendimentos no Brasil, com aportes que somam US\$ 66,1 bilhões. Houve ainda 64 projetos não concretizados, com valor estimado em US\$ 44,5 bilhões. Entre 2003 e 2018, 89% dos investimentos chineses foram para a aquisição de empresas já existentes (compraram 72 empresas) e 11% para novos projetos. O estado de São Paulo lidera com 31% do número de projetos confirmados no período, seguido por Minas Gerais, Bahia, Rio de Janeiro, Goiás e Pará. Em 2019, o Nordeste atraiu o maior número de projetos pela primeira vez, seguido pelo Sudeste. Principais setores: energia elétrica (48% do valor de estoque); extração de petróleo e gás (28%); extração de minerais metálicos (7%); indústria manufatureira (6%); obras de infraestrutura (5%); agricultura, pecuária e serviços relacionados (3%); e atividades de serviços financeiros (2%). Há grande interesse das empresas chinesas no setor energético brasileiro e os dois países mantêm importante e tradicional cooperação no setor mineral. A cooperação financeira tem-se intensificado ainda nos âmbitos bilateral e multilateral, e diversos bancos chineses atuam no Brasil. O Brasil segue sem aderir à BRI⁵¹.

⁵⁰ O Banco do Brasil conta com agência em Xangai desde maio de 2014. Trata-se da primeira agência de um banco latino-americano na China.

⁵¹ Na declaração conjunta resultante da visita de Bolsonaro à China em 2019, “as Partes tomaram nota das possíveis sinergias entre as políticas de desenvolvimento e os programas de investimento do Brasil, inclusive o PPI, e as políticas de desenvolvimento e as iniciativas internacionais da China, inclusive a BRI”.

Cooperação

Contatos Humanos e Temas Consulares: Há cerca de 300 mil chineses e descendentes vivendo no Brasil. Há cerca de 8,5 mil brasileiros vivendo na China ou em Taiwan. Há Consulados-Gerais do Brasil em Xangai, Cantão e Hong Kong, e Consulados-Gerais da China no Rio de Janeiro, São Paulo e Recife. Em 2018, instituiu-se, por meio de Lei Federal, o Dia da Imigração Chinesa no Brasil. Houve cooperação com a China na repatriação de cidadãos brasileiros que moram em Wuhan, em decorrência do surto de coronavírus, em 2020.

Humanitária: Em 2020, houve registro de uma ação coordenada pela Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária (CGCH) da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) de doação de máscaras da China para o Brasil, no contexto da pandemia de COVID-19.

Parlamentar: No Congresso Nacional, há o Grupo Parlamentar Brasil-China na Câmara dos Deputados (1993) e o Grupo Parlamentar Brasil-China no Senado Federal (2004). Em 2006, foi assinado o Memorando de Entendimento para o Estabelecimento de um Mecanismo Regular de Intercâmbio entre a Câmara dos Deputados e o Congresso Nacional do Povo. Esse mecanismo foi estabelecido em 2012.

Meio Ambiente: Brasil e China são parte do Acordo de Paris, participam da Plataforma para o Biofuturo (2016) e cooperam no âmbito do BASIC. Além disso, a Universidade de Tsinghua e a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) mantêm conjuntamente o Centro China-Brasil de Mudança Climática e Tecnologias Inovadoras para Energia. No auge da crise das queimadas na floresta, com forte pressão sobre o Brasil principalmente dos países europeus, a China deu uma declaração de que a Amazônia é uma questão brasileira, o que rendeu agradecimento de Bolsonaro.

Agricultura: Em 2019, foi adotado Plano de Ação na área da agricultura (2019-2023). Há iniciativas de cooperação agropecuária desenvolvidas pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) com instituições chinesas, por meio, por exemplo, de laboratórios virtuais. Pretende-se finalizar, até o final de 2022, as negociações relativas às exportações brasileiras de gergelim, sorgo e uvas, além de avançar com as negociações a fim de permitir as exportações brasileiras de farinhas de pescado, aves e suínos, assim como as exportações chinesas de maçãs para o Brasil.

Ciência, Tecnologia e Inovação: Segundo dados do Relatório “Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional” (COBRADI), a China é de longe o principal parceiro do Brasil em ciência e tecnologia, destacando-se o programa Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres (CBERS, na sigla em inglês). No âmbito da COSBAN, há a Subcomissão de Ciência, Tecnologia e Inovação. Os países também mantêm acordos de cooperação em ciência e tecnologia (2016), Diálogo de Alto-Nível Brasil-China sobre Ciência, Tecnologia e Inovação (última edição em 2019), bem como o Centro Brasil-China de Pesquisa Inovação em Nanotecnologia (CBCIN), que tem apoio do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação em suas ações. Em 2019, Bolsonaro e Xi concordaram em incentivar a mobilidade de cientistas, a realização de pesquisas conjuntas e a colaboração entre parques tecnológicos, incubadoras e empresas de base tecnológica do Brasil e da China. Na visita de Bolsonaro, foi assinado Memorando de Entendimento sobre Programa Bilateral de Intercâmbio de Jovens Cientistas. No mesmo ano, foi estabelecido, dentro do *campus* Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer, o Centro Sino-Brasileiro de Inovação em

Iluminação de Estado-Sólido, a fim de apoiar o desenvolvimento e a inovação em áreas como *smart-building*, *smart cities*, agronegócio, comunicações, energia solar fotovoltaica, saúde, entre outras. Há, ainda, no âmbito do BRICS, a *iBRICS Network* (rede de parques tecnológicos do BRICS) e seus programas de incubação cruzada para *startups*. No âmbito do programa *Startout Brasil* – iniciativa conjunta entre Itamaraty, Ministério da Economia, Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores (Anprotec) –, quinze *startups* brasileiras participaram de programa de internacionalização com destino a Xangai e pós-missão em Hong Kong, em dezembro de 2019. A companhia chinesa Huawei poderá participar como fornecedora de equipamentos para as empresas de telecomunicações vencedoras do leilão de tecnologia 5G no Brasil.

Aeroespacial: O programa CBERS tem destaque na cooperação sino-brasileira (1988). Foi um projeto pioneiro entre países em desenvolvimento no campo da alta tecnologia, tendo por objetivo a construção e lançamento de satélites de sensoriamento remoto de recursos terrestres. Foram lançados, desde então, seis satélites (1999, 2003, 2007, 2013, 2014 e 2019 – CBERS 4-A). Nesse contexto, ressaltam-se a cooperação trilateral *CBERS for Africa* e o Plano Decenal de Cooperação Espacial (2013-2022).

Energia: A CTG Três Gargantas Brasil é atualmente a segunda maior geradora de energia do País de capital privado. Em 2019, também foram assinados Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Energia Renovável e Eficiência Energética e Termo de liberação para Operação do Empreendimento de Energia Elétrica Xingu Rio Transmissora de Energia S.A.-XRTE. Há interesse chinês em Angra 3 e participação chinesa em bloco no Pré-Sal.

Infraestrutura: O Fundo Brasil-China de Cooperação para Expansão da Capacidade Produtiva, anunciado em 2015, visa a classificar projetos de investimento considerados como prioridade pelo governo brasileiro em setores de infraestrutura e que possam facilitar a cooperação de capacidade industrial entre Brasil e China. Em 2019, também foi assinado memorando de entendimento de cooperação entre autoridades de transportes. Há interesse chinês em participar do Corredor Bioceânico Viário e de parte da construção da Ferrovia Transoceânica/Transcontinental, além de concessões de portos, aeroportos, outras ferrovias e outras rodovias.

Relações Interpessoais, Educação e Cultura: Os dois países almejam promover o conhecimento e a compreensão mútuos, em particular em temas relacionados ao futebol e coproduções audiovisuais, intensificar a cooperação educacional e incrementar o turismo. No Brasil, há Institutos Confúcio instalados em instituições de ensino superior públicas e privadas nas cinco regiões do país. Há a perspectiva de instalação de um Instituto Guimarães Rosa (IGR) na China. Entre novembro e dezembro de 2022, foi realizada a 14ª Semana Cultural da China e dos Países de Língua Portuguesa, em Macau, em formato híbrido. Durante a visita presidencial à China, em 2019, foram assinados memorando de entendimento entre a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e a Fundação Nacional de Ciência Natural da China e memorando de cooperação sobre intercâmbio cultural e audiovisual. Em 2020, teve destaque a cooperação com a China na repatriação de cidadãos brasileiros que moram em Wuhan.

Turismo: O presidente Bolsonaro anunciou, durante sua visita de 2019, a isenção de visto a turistas chineses, mas a medida não foi implementada. Não há uma data definida para a entrada em vigor da medida, e o governo não disse se vai haver reciprocidade do procedimento para os brasileiros que queiram viajar para a China. Antes da pandemia, cerca de 60 mil chineses visitavam o Brasil por ano. O foco da isenção será lazer e negócios. De acordo com a Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur), a China é o país com maior número de turistas viajando pelo mundo, com cerca de 141 milhões de chineses (em torno de 10% da população chinesa) viajando ao exterior anualmente antes da pandemia. A estimativa é de que, em 2030, sejam mais de 300 milhões de chineses viajando anualmente.

Jurídica: Em 2019, foi assinado acordo sobre transferência de pessoas condenadas.

Saúde: A aproximação bilateral na área de saúde teve início ainda nos anos 1980, tendo-se institucionalizado entre as décadas de 2000 e 2010, cujos marcos são o Plano de Ação Conjunta Brasil-China em Saúde (2011-2021) e o Plano de Ação entre o Brasil e a China no campo da saúde para o período 2018-2020. Em 2015, foi criada a Subcomissão de Saúde da COSBAN, que foi extinta e recriada como Subcomissão de Temas Sanitários e Fitossanitários em 2022. A Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) tem memorandos de entendimento para cooperação internacional na área de pesquisa e desenvolvimento com algumas instituições chinesas, como o Centro de Controle e Prevenção de Doenças Chinês (CDC, na sigla em inglês). Em 2019, houve assinatura de memorando de entendimento sobre medicina tradicional, complementar e integrada. Durante a pandemia, a cooperação em saúde ganhou novo destaque. Houve doação recíproca de produtos médicos em 2020, mesmo ano em que o Instituto Butantan estabeleceu parceria com a Sinovac. Em fevereiro de 2021, o governo chinês liberou a exportação do primeiro lote de insumos farmacêuticos ativos (IFA) para a produção da AstraZeneca/Oxford no Brasil. Até outubro de 2021, 75% das vacinas oferecidas no âmbito do Programa Nacional de Imunizações haviam sido produzidas com insumos originários da China.

3.8. Índia

3.8.1. Situação nacional e política externa

I. Política Externa

a) Relações com o entorno regional imediato

Dentro de sua política de *Act East* (sucessora da *Look East* dos anos 1990 e 2000) e de *Neighbourhood First*, a Índia de Narendra Modi privilegiou a Iniciativa da Baía de Bengala para Cooperação Técnica e Econômica Multissetorial (BIMSTEC, na sigla em inglês), composta por Bangladesh, Butão, Índia, Myanmar, Nepal, Sri Lanka e Tailândia, em detrimento dos parceiros da Associação Sul-Asiática para a Cooperação Regional (SAARC, na sigla em inglês), formada por Afeganistão, Bangladesh, Butão, Índia, Maldivas, Nepal, Paquistão e Sri Lanka – isso se deu, principalmente, em razão do atual estado de sua relação com o Paquistão. Exemplos dessa dinâmica mais próxima com a BIMSTEC são o convite para participarem da Cúpula do BRICS em Goa, em 2016, e da posse de Modi para o segundo mandato (em 2014, os convidados haviam

sido da SAARC). Em 2021, em sua primeira visita oficial ao exterior desde a eclosão da pandemia de COVID-19, Modi foi a Bangladesh. Para mais detalhes sobre a BIMSTEC e a SAARC, ver subseção posterior a respeito.

Esse adensamento de relações com alguns parceiros regionais não está isento de dificuldades, como a persistência de alguns contenciosos históricos e temores quanto a aparente “subimperialismo” regional indiano. Durante o governo Modi, foi aprovada nova lei de cidadania indiana, que facilita a concessão de cidadania para imigrantes irregulares de países vizinhos, que tenham chegado ao país antes de 2015, desde que não sejam muçulmanos.

O país também valoriza seu relacionamento com a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês). Entre iniciativas específicas com parceiros da ASEAN, estão o acordo com a Indonésia de acesso ao porto de Sabang e a parceria estratégica com o Vietnã. Por outro lado, a Índia se retirou, no fim de 2019, das negociações da Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês), iniciativa que pretende reunir, em uma grande área de livre comércio China, Japão, Coreia do Sul, Austrália, Nova Zelândia e a ASEAN, sob temores de surtos de importações (eminentemente chinesas) e seu impacto sobre seu setor produtivo doméstico. Para mais detalhes sobre a RCEP, ver o tomo 6.

Ainda no âmbito regional, também recebem destaque a Cooperação Mekong-Ganga (com Camboja, Laos, Myanmar, Tailândia e Vietnã) e a Associação da Orla do Oceano Índico. Outra iniciativa específica do governo indiano para o entorno regional é o projeto cultural e econômico intitulado “Mausam”, lançada no final do governo Singh, que faz parte da estratégia de aproximação com os países do Índico, inclusive da costa oriental africana, para contrabalançar a Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês) da China. Modi deu continuidade à realização de cúpulas Índia-África (para mais detalhes, ver o tópico sobre África neste tomo).

A respeito da Organização para Cooperação de Xangai (OCX) e do Fórum Rússia-Índia-China (RIC), ver seções específicas neste tomo.

b) Relações Índia-Japão

Índia e Japão são parceiros tradicionais, atualmente parceiros estratégicos e globais, inclusive tendo por base laços entre seus povos (por exemplo, o Budismo). Os dois países fazem parte do G4 e do Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD), mantêm diálogos 2+2 e têm Acordo de Aquisição e Prestação Mútua de Serviços na área de defesa. Para além das preocupações comuns de segurança e defesa, ambos os países desenvolveram uma forte cooperação nuclear, com acordo assinado em visita de Modi a Tóquio, em 2016, e em outras áreas, a exemplo do *Japan-India Coordination Forum for Development of North-Eastern Region*, do *Asia-Africa Growth Corridor*, de cooperação digital, de Acordo de Parceria Econômica, de cooperação ferroviária e de cooperação em saúde.

c) Relações Índia-Rússia

Ver subseção “Relações Rússia-Índia”, na seção sobre as relações bilaterais da Rússia na primeira parte deste tomo.

d) Relações Índia-Estados Unidos

Índia e Estados Unidos (EUA) são parceiros estratégicos desde 2004, e os EUA também apoiam o pleito indiano ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Os dois países desenvolvem cooperação em áreas estratégicas como militar – a Índia foi declarada *major defense partner* dos EUA em 2016 e foi realizada quarta edição do diálogo 2+2 em 2022 – e nuclear – acordo nuclear assinado no governo Bush é a base para apoio à entrada da Índia no Grupo de Supridores Nucleares (NSG, na sigla em inglês). As principais divergências dão-se bilateralmente devido à aproximação militar indo-russa e na compra de petróleo iraniano (e venezuelano) e multilateralmente na Organização Mundial do Comércio (OMC). Trump visitou a Índia em fevereiro de 2020 para discutir questões de segurança/defesa e comércio, além de energia e saúde. Para a parceria no QUAD, ver o tomo 5.

e) Relações Índia-África

Ver subseção sobre Índia na seção sobre potências não tradicionais na África sob o tópico 3.11.4 no tomo 3.

f) Relações Índia-outros parceiros

Com a União Europeia (UE), ambos têm acordo de cooperação desde 1994 e são parceiros estratégicos desde 2004. Em maio de 2020, seria realizada visita de Modi a Portugal para cúpula da UE, mas foi cancelada, em razão da situação da pandemia no país asiático; o evento ocorreu virtualmente e foi marcado pelo relançamento das negociações comerciais entre o país e o bloco. Em 2022, a presidente da Comissão Europeia visitou a Índia para lançar “um novo capítulo nas relações das duas maiores democracias do mundo”. Ambos concordaram em fortalecer a cooperação com foco em uma ordem global baseada em regras, no apoio à recuperação econômica, na questão das mudanças climáticas e na transição digital. Ainda, propuseram o estabelecimento de um Conselho Conjunto de Comércio e Tecnologia. Na sequência, Modi visitou Alemanha⁵², Dinamarca⁵³ e França, para a revigorar os laços bilaterais. No fim de novembro de 2022, começou a terceira rodada de negociações para o acordo de livre comércio entre Índia e UE. A UE é a segunda maior parceira comercial da Índia, depois dos EUA.

Com o Reino Unido, ambos são partes da Commonwealth. O secretário das Relações Exteriores britânico visitou a Índia em dezembro de 2020. Em maio de 2021, os primeiros-ministros dos dois países lançaram virtualmente parceria de comércio ampliado e acordaram *roadmap* até 2030 para elevar as relações ao nível de parceria estratégica abrangente. Em janeiro de 2022, a Índia e o Reino Unido lançaram negociações para um acordo interino em direção a um futuro acordo de livre comércio. Em março de 2022, a secretária das Relações Exteriores do Reino Unido visitou a Índia.

Com Israel, em 2017, Modi foi o primeiro primeiro-ministro indiano a visitar o país, estabelecendo parceria estratégica e assinando acordo militar na casa de US\$ 2 bilhões, e não visitou a Palestina na ocasião, muito embora a Índia mantenha postura histórica em defesa da causa

⁵² Na ocasião, Modi participou da 6ª edição das Consultas Intergovernamentais Indo-Germânicas (IGC, na sigla em inglês). A Alemanha prometeu apoiar a transição energética indiana com mais € 10 bilhões.

⁵³ Foram firmados acordos entre os dois governos, e avançou-se no *Nordic outreach* indiano, com foco na cooperação no Ártico.

palestina. A visita foi retribuída por Netanyahu em 2018, na comemoração de 25 anos de relações diplomáticas. Em 2022, o novo primeiro-ministro israelense visitaria a Índia, no marco de trinta anos de relações bilaterais, mas a visita foi cancelada, quando Bennett contraiu COVID-19.

Com o Irã, as relações entre ambos variaram em intensidade desde a Revolução Islâmica. Modi visitou o Irã em 2016, com foco em conectividade bilateral, parceria energética e comércio. Ademais, a Índia é o país com maior número de adeptos do Zoroastrismo em termos absolutos. Mais recentemente, as sanções impostas pelos EUA ao Irã desde 2018 têm impedido a exportação de petróleo para a Índia, que interrompeu as importações em 2019. O aprofundamento de laços depende em grande medida dos resultados das negociações nucleares. Ainda assim, os dois países são membros da OCX e têm interesses convergentes em comércio e conectividade.

Com a Arábia Saudita, Modi visitou o país em 2016. Ambos mantêm forte relacionamento comercial, em especial no setor de petróleo, e cooperação na área de combate ao terrorismo, além de a Índia ser o segundo maior emissor de peregrinos muçulmanos para a Arábia Saudita. O ministro de Relações Exteriores indiano foi à Arábia Saudita em 2022 para o primeiro encontro ministerial do Comitê em Cooperação Política, Securitária, Social e Cultural.

g) Política externa de Modi em temas multilaterais

A política externa de Modi, em seus contornos multilaterais, visa a consolidar o caráter da Índia como uma potência regional, livre de amarras de qualquer natureza, dentro da postura nacionalista que o país tem adotado. Nesse sentido, evidenciou-se, inicialmente, um certo afastamento do país em relação, por exemplo, a foros como o Movimento dos Países Não Alinhados (MNA) ou ao G77(+China), de quem é liderança histórica. A adoção de posturas mais tradicionais foi paulatinamente retomada. Em janeiro de 2023, já no exercício da presidência de turno do G20, a Índia organizou, com a participação dos parceiros do G77 que não integram o G20, *Voice of Global South Summit*, com o objetivo de colocar-se como a “voz do Sul Global” nas discussões do agrupamento que reúne as vinte principais economias do mundo.

A Índia tem buscado afirmar-se como ator responsável e indispensável para as discussões de cunho geopolítico e geoeconômico, como indica a realização anual, desde 2016, do Diálogo Raisina, em Nova Delhi. O país mantém seu pleito por um assento permanente no CSNU e segue comprometido com os esforços do G4. O país é um dos cinco maiores contribuintes de tropas para operações de paz da ONU. O país segue não sendo signatário do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) ou do Tratado sobre a Proibição de Armas Nucleares (TPAN) e é detentor de armamento nuclear, embora defenda o desarmamento nuclear e tenha aderido em 2018 ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR, na sigla em inglês).

Mantém sua defesa de reformas nas instituições financeiras multilaterais, para dar mais peso aos países em desenvolvimento, o que é evidenciado em sua participação no BRICS. Na OMC, mantém postura intransigente em favor de tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento e muito atrelada ao cumprimento da Agenda de Desenvolvimento de Doha, além de ter sido a principal defensora de *waiver* de disciplinas de propriedade intelectual para tratamento da COVID-19 e ser a principal opositora de negociações plurilaterais. O país chegou a indicar candidato para a direção-geral da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês), mas retirou a candidatura, diante da concorrência chinesa e francesa.

h) Discurso na AGNU em 2022

O ministro das Relações Exteriores Subrahmanyam Jaishankar iniciou discurso com as “saudações de mais de 1,3 bilhão de indianos, na maior democracia do mundo”. Ele recordou que, em 2022, a Índia celebra 75 de independência, em um novo período de inovação de milhões de indianos que rejuvenescem “uma sociedade saqueada por séculos de ataques estrangeiros e colonialismo”. Jaishankar anunciou que, sob a liderança de Modi, a “Nova Índia será um país desenvolvido em até 25 anos”. Defendeu a reforma do multilateralismo, incluindo do CSNU, e sublinhou que levou vacinas para mais de cem países, incluindo Ásia, África e América Latina. Na área ambiental, salientou a iniciativa da Aliança Solar Internacional (ASI), e, sobre a Ucrânia, afirmou que “toda hora a Índia é questionada sobre que lado está, mas nossa resposta é simples: estamos do lado da paz”, acrescentando que, “enquanto o mundo se preocupa com Ucrânia, seu país tem desafios na própria vizinhança”, ressaltando cooperação Sul-Sul e assistência humanitária para Afeganistão, Sri Lanka e Myanmar. Lembrou que presidirá o G20 em 2023. Apesar de Jaishankar não citar o Paquistão no discurso, usou seu direito de resposta no dia seguinte após o pronunciamento paquistanês, alegando “falsas acusações” de Islamabad sobre terrorismo e violação de direitos humanos na fronteira indo-paquistanesa.

i) Discurso na AGNU em 2021

Participando presencialmente do encontro, Narendra Modi dividiu seu quarto discurso à Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em quatro temas: democracia, desenvolvimento, “*regressive thinking and extremism*”, e ordem multilateral. Modi buscou reforçar a herança democrática indiana, fazendo referência à Índia como “*Mother of Democracy*” e exemplo de uma democracia vibrante. Sobre desenvolvimento, Modi reforçou a demografia (“*Today, every sixth person in the world is an Indian*”), para associar o desenvolvimento indiano ao desenvolvimento do mundo. Destacou o papel da Índia como grande produtor de vacinas, anunciou a retomada das exportações de vacinas contra COVID-19 e convidou o mundo a “*Make Vaccine in India*”, apresentando o país como um parceiro democrático e confiável. Sem nomear China e Paquistão, Modi enfatizou a ameaça de “*regressive thinking and extremism*”, responsáveis pela ameaça terrorista no Afeganistão e pelas ameaças contra a segurança marítima. Modi destacou a necessidade de reforma das instituições multilaterais, usando os casos da origem da COVID-19 e da descontinuação do “*Ease of Doing Business Ranking*” como exemplos de descrédito de instituições. Ambos se relacionam com a China. Não falou, especificamente, da reforma do CSNU.

II. Relações Índia-Paquistão

a) Contexto

As relações entre Índia e Paquistão são marcadas pela rivalidade desde a criação dos dois Estados (1947), principalmente no estado de Jammu e Caxemira. O Paquistão e a Índia, que possuem armas nucleares, já travaram três guerras após a independência em relação ao Reino Unido. A colonização britânica originou uma subdivisão do subcontinente indiano em um Estado hindu (a Índia) e um de maioria muçulmana (o Paquistão – oriental e ocidental). A divisão provocou tumultos e violência entre comunidades em toda a região e gerou uma das maiores

migrações humanas da história. No histórico do conflito bilateral, os principais marcos são: a Primeira Guerra Indo-Paquistanesa (1948); a Segunda Guerra Indo-Paquistanesa (1965); a Terceira Guerra Indo-Paquistanesa (1971); o Acordo de Simla (1972), a qual estabeleceu a linha de cessar-fogo, a chamada “Linha de Controle”, na Caxemira; e o Conflito de Kargil (1999).

Com cerca de sete milhões de habitantes, a Caxemira foi dividida entre a Índia e o Paquistão durante a independência dos dois países. Há três décadas, a parte administrada por Nova Delhi vive uma insurgência que já causou dezenas de milhares de mortes, enquanto grupos rebeldes armados lutam pela independência da região ou para que o território seja integrado ao Paquistão. O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) aprovou várias resoluções para que um plebiscito fosse realizado na região. Destacam-se as Resoluções 47 (1948) e 122, 123 e 126 (as três em 1957). Fundada em 1989, a secular Frente de Libertação da Caxemira Jammu (JKLF, na sigla em inglês) apoiou a criação de uma Caxemira unificada e independente.

Em 1974, a Índia testou com sucesso sua primeira arma nuclear, na “Operação Buda Sorridente”. Em 1998, Índia e Paquistão realizaram testes nucleares e, no mesmo mês, a Índia adotou uma política de *No First Use* (NFU), o que significa que o Estado não usaria armas nucleares a menos que fosse atacado com uma arma nuclear primeiro.

Em 2014, o atual primeiro-ministro da Índia, Narendra Modi, chegou ao poder prometendo uma linha dura em relação ao Paquistão, mas também mostrou interesse em realizar negociações de paz. Com o passar do tempo, as tentativas de coexistência foram paulatinamente sendo substituídas por um cenário de retomada de tensões, o que se tem aprofundado no segundo mandato. A partir de 2016, uma série de ataques na região fronteiriça – Pathankot, Uri e Pulwama – provocou a deterioração da relação.

Em fevereiro de 2019, um ataque de um homem-bomba em Pulwama matou dezenas de agentes de segurança indianos. O ataque foi reivindicado pelo grupo separatista Jaish-e-Mohammed, considerado uma organização terrorista pela Índia, pelos EUA, pela Rússia, pela Organização das Nações Unidas (ONU) – está na lista de sanções do CSNU, por ter vínculos com a Al-Qaeda – e pelo próprio Paquistão. Ocorreu durante a campanha de reeleição de Modi, fortaleceu seu partido e desencadeou uma escalada entre os dois países. Em resposta, Nova Delhi ordenou ataques aéreos à cidade de Balakot, no Paquistão, na Linha de Controle, e o Paquistão retaliou um dia depois também com ataques aéreos. Um piloto indiano foi capturado em solo paquistanês, depois que as forças armadas do Paquistão teriam abatido um caça inimigo. O ataque de Pulwama ajudou o Partido Bharatiya Janata (BJP, na sigla em inglês) a vencer em uma vitória esmagadora contra seu rival, o Congresso Nacional Indiano, tornando-se o primeiro partido além do Congresso a conquistar maiorias consecutivas na câmara baixa do parlamento desde a independência em 1947.

A escassez de água na região é um outro ponto de disputa entre os países. O tratado do Indo, assinado em 1960 entre a Índia e o Paquistão, estabelece a repartição das águas da bacia do Indo entre os dois países. Ele divide os seis rios que correm sobre o Paquistão e a Índia em dois lados. No entanto, isso não significa que a Índia não possa fazer uso dos paquistaneses ou vice-versa; eles podem usá-los em termos não consuntivos, como irrigação, mas não para armazenamento ou infraestrutura de construção. No entanto, questiona-se se a Índia teria violado esses termos ao construir uma barragem na área do rio Indo paquistanês.

Para mais detalhes sobre a situação atual do Paquistão, ver seção específica posteriormente neste tomo.

b) Lei de Reorganização

Em 5 de agosto de 2019, o governo indiano então impôs um bloqueio de segurança na Caxemira, cortou as telecomunicações na parte administrada pela Índia e enviou milhares de soldados à região, alegando uma ameaça terrorista. No mesmo dia, por meio da Lei de Reorganização de Jammu e Caxemira do Parlamento indiano, o *status* especial concedido pela Constituição da Índia foi retirado junto com sua condição de estado. O estado de Jammu e Caxemira foi convertido em dois Territórios da União: o de Ladakh e o de Jammu e Caxemira. As regiões de Jammu e Caxemira deverão ter um legislativo eleito pelo voto direto, e Ladakh será administrada diretamente pelo governo de Nova Delhi. Dessa forma, o antigo estado de Jammu e Caxemira atualmente compreende três regiões: Jammu, de maioria hindu, Caxemira, de maioria muçulmana, e Ladakh, de maioria budista.

Em virtude da lei, no dia seguinte (6 de agosto de 2019), um decreto indiano tornou sem efeitos os Artigos 370 e 35-A da Constituição, que tratavam da autonomia da região no Himalaia. O Artigo 370 limitava os poderes do governo indiano na região à defesa, política externa e comunicações. Esses artigos (Artigo 370 e Artigo 35A), inseridos na constituição indiana através de uma ordem presidencial de 1954, deram aos residentes permanentes do estado direitos exclusivos de possuir bens imóveis, votar e disputar eleições, procurar emprego na administração local e obter outros benefícios, como assistência médica e educação superior. A emenda constitucional também havia proibido o Parlamento Nacional de alterar as fronteiras do estado sem o consentimento de sua Assembleia Constituinte. Como decorrência do decreto de 6 de agosto de 2019, houve permissão de compra de terras na região por hindus e também o fim da reserva dos empregos governamentais para os residentes. Logo após, o BJP declarou que faria do hindi a língua oficial no novo território da união em vez do urdu, o idioma mais usado pela população muçulmana da Índia.

Os grupos de oposição apontam que o governo indiano tenta mudar a demografia da região com essas medidas. O Paquistão considerou ilegal a decisão do governo indiano, insistindo que a Caxemira é reconhecida internacionalmente como um território disputado. Em 7 de agosto de 2019, o Paquistão suspendeu suas relações diplomáticas com a Índia e o comércio com a Índia. A Índia acusa o Paquistão de tentar infiltrar militantes através da Linha de Controle, e a intensificação dos confrontos ao longo desta fronteira é considerada uma ameaça para a estabilidade regional.

c) Emenda à Lei de Cidadania

Outra mudança legislativa indiana que gerou críticas em relação a possíveis implicações na Caxemira foi a Emenda à Lei de Cidadania (dezembro de 2019). Ela alterou a Lei de Cidadania de 1955, criando um caminho para a cidadania indiana a minorias religiosas perseguidas do Afeganistão, Bangladesh e Paquistão que sejam hindus, *sikhs*, budistas, *jainistas*, *parsis* ou cristãos, e que tenham chegado à Índia antes do final de dezembro de 2014. Ao excluir abertamente muçulmanos, o ato foi a primeira vez em que a religião foi abertamente usada como critério de cidadania sob a lei indiana, o que atraiu críticas de diversos países.

O governo indiano contra-argumenta que muçulmanos não são minorias perseguidas nesses países. As justificativas declaradas pelo governo para essas medidas vão desde a prevenção do terrorismo e jihadismo e a salvaguarda da unidade da Índia até a promoção do desenvolvimento econômico e a garantia da governança democrática na Caxemira. Essas justificativas, no entanto, encontraram pouco apoio entre os grupos muçulmanos da região.

Dezenas de líderes separatistas da Caxemira já estavam na prisão e vários outros foram presos, inclusive dois ex-ministros-chefes. Detidos sob a Lei de Segurança Pública, além de atores políticos, civis foram presos por expressarem opiniões em plataformas de mídia social.

d) Cessar-fogo na Linha de Controle e embates mais recentes

Após enfrentamentos na região, em 2021, ambos os países concordaram em respeitar o acordo de cessar-fogo de 2003, assinado quatro anos após a Guerra de Kargil (1999). Os dois vizinhos entraram em conflito armado em 1999 após militantes na região da Linha de Controle terem assumido o comando das principais posições estratégicas na Caxemira administrada pela Índia; a Índia expulsou os militantes, mas culpou o Paquistão por apoiar a incursão; dois anos depois, em 2001, ocorre um ataque ao Parlamento indiano; a Índia culpou grupos terroristas baseados no Paquistão pelo ataque e enviou tropas às suas fronteiras com o Paquistão; o impasse terminou após uma mediação internacional; em 2003, os dois lados concordaram com um cessar-fogo ao longo da Linha de Controle, que ainda está em vigor, mas os dois países se acusam mutuamente por ocasionais violações.

A linha de cessar-fogo também compreende a região de Siachen, também disputada pelos dois países. Ambos os países mantêm presença militar permanente na região de Siachen. O Conflito de Siachen, sobre a disputada região do glaciar de Siachen na Caxemira, começou em 1984 com a bem-sucedida Operação Meghdoot da Índia, durante a qual tomou o controle do glaciar do Paquistão e forçou os paquistaneses a se retirar a oeste das montanhas Saltoro. A Índia ganhou mais de três mil quilômetros quadrados de território em consequência de suas operações militares em Siachen.

O ministro da Defesa indiano também deu a entender que a Índia poderia rever sua política de “não primeiro uso” de armas nucleares (1998), deixando assim a porta aberta para o uso de tais armas em caso de agressão paquistanesa percebida. Embora essas declarações pareçam principalmente destinadas a agradar o eleitorado doméstico, elas apontam para uma retórica inflamada, que pode agravar a tensão entre os países.

Entre 2019 e 2020, o número de pessoas recrutadas por grupos militantes aumentou 22% na Caxemira. O governo indiano também teme que o Paquistão use a ascensão do Talibã no Afeganistão como justificativa para a maior presença de jihadistas anti-Índia na Caxemira.

Além da Caxemira, há diferendos territoriais em Sir Creek (delta do Indo) e Junagadh e Manavadar (Gujarat). Sir Creek é um estuário de maré de 96 quilômetros nos pântanos desabitados do delta do rio Indo, na fronteira entre a Índia e o Paquistão. Deságua no mar Árábico e separa o estado de Gujarat na Índia da província de Sindh no Paquistão. A longa disputa de Sir Creek decorre da demarcação “da foz de Sir Creek ao topo de Sir Creek, e do topo de Sir Creek para o leste até um ponto na linha designada no Western Terminus”. Em relação a Junagadh e Manavadar, em um novo mapa político lançado em 2020, o Paquistão reivindica os antigos estados principescos de Junagadh e Manavadar.

e) Caso Jadhav, CIJ, Índia *versus* Paquistão: 2017-2019 e 2021

Em 8 de maio de 2017, a Índia apresentou um pedido de instauração de processo na Corte Internacional de Justiça (CIJ) contra o Paquistão em relação a supostas violações à Convenção de Viena sobre Relações Consulares (1963), em razão da questão da detenção e julgamento de um cidadão indiano, que havia sido condenado à morte por um tribunal militar no Paquistão (2017).

No chamado caso “Jadhav”, a Índia alegou que o Paquistão não o informou, sem demora, da prisão e detenção de seu cidadão, contrariando a convenção. A Índia também entrou com pedido de medidas provisórias para garantir a não execução de seu cidadão. Em julho de 2019, a Corte concluiu que a Convenção de Viena era aplicável ao caso. Em novembro de 2021, o Parlamento do Paquistão aprovou projeto de lei que permite a Kulbhushan Jadhav apelar contra sua condenação, o que garantirá a implementação do veredito da CIJ de 2019, favorável à Índia.

f) Relações comerciais entre Índia e Paquistão

Em fevereiro de 2019, após os ataques de Pulwama, a Índia passou a aplicar uma série de medidas comerciais contra o Paquistão, incluindo a revogação do *status* de nação mais favorecida concedido por aquele país, em 1996. Antes de Paquistão e Índia suspenderam relações em agosto de 2019, seu comércio bilateral somava insignificantes US\$ 2 bilhões. Algumas estimativas sugerem que o comércio bilateral voltou a aumentar em 2022, mas não chegará ao nível anterior. Discute-se no Paquistão a negociação da retomada de comércio pela fronteira, mas não há consenso político.

No âmbito das relações comerciais entre os países, deve-se destacar que, atualmente, o Paquistão vive uma crise política e econômica asseverada pelas inundações de 2022 (para mais detalhes ver seção sobre o Paquistão no tópico 3.10.3). Ao retomar os laços econômicos com a Índia, o Paquistão poderia beneficiar-se das vacinas produzidas naquele país, visto que são relativamente mais baratas. Segundo especialistas, a abertura do comércio com a Índia em *commodities* específicas, como alguns alimentos e algodão, também poderia ajudar a controlar as pressões inflacionárias no Paquistão. Em abril de 2021, o Paquistão permitiu a importação limitada de açúcar, algodão e trigo da Índia, em um esforço para conter a alta inflação e como um sinal de melhora nas relações diplomáticas entre os dois países. Outro sinal de reaproximação foi a troca de cartas entre os primeiros-ministros Narendra Modi e Imran Khan em março de 2021, e a retomada das negociações sobre o uso dos recursos do rio Indo, que atravessa os dois países.

III. Relações Índia-China

a) Características gerais

Mesmo com o adensamento da relação nos campos político e econômico nos últimos anos, com a existência de inúmeros fóruns de coordenação entre ambos, como as organizações regionais e internacionais de que fazem parte, e com a presença do presidente chinês Xi Jinping na primeira posse de Modi, o relacionamento bilateral foi tenso durante os últimos anos. A relação entre China e Índia tem como característica peculiar a compartimentalização, havendo nela dois tipos distintos de assimetria. A economia chinesa é cinco vezes maior que a indiana, a China é membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e tem fluxo comercial amplamente superavitário em seu favor. Essa assimetria se faz presente na própria percepção mútua: enquanto a China é componente central na diplomacia indiana, a Índia era até recentemente pouco relevante no discurso público chinês. Há outro tipo de assimetria, que é a dicotomia entre os laços comerciais em expansão e uma relação política e securitária cada vez mais problemática. Desde a ascensão ao poder de Narendra Modi e seu Partido do Povo Indiano (BJP, na sigla em

inglês), essa disjunção tornou-se mais evidente. A China passou a ser o maior parceiro comercial da Índia, o que traz boas perspectivas; contudo, há o risco de desentendimentos políticos.

A mais sensível dessas divergências diz respeito à Caxemira, por conta do apoio ativo chinês ao Paquistão (para mais detalhes, ver subseção posterior). Esse apoio é parte de uma relação de aliança mais ampla entre Pequim e Islamabad, que inclui iniciativas como o Corredor Econômico China-Paquistão (CPEC, na sigla em inglês), que liga a China Ocidental ao Oriente Médio e ao Índico. Para Nova Delhi, a China é responsável por agravar uma ameaça existencial contra a Índia – a mais imediata e vital ameaça vivida pelos indianos. Há também o litígio envolvendo a região de Arunachal Pradesh (para mais detalhes, ver subseção posterior), em que a Índia considera que a China evita resolver a questão para manter vantagem sobre a Índia em outros temas.

Outro ponto de tensão diz respeito à crescente presença estratégica da China no Sul da Ásia, a exemplo do “colar de pérolas”, uma série de bases navais em Myanmar, Bangladesh, Paquistão e Djibouti, além dos laços cada vez mais estreitos entre as Forças Armadas chinesas e países vizinhos da Índia, como o Nepal. A presença chinesa na região tem como consequência o aumento do temor indiano acerca de intenção de contenção estratégica por parte de Pequim. Para mais detalhes, ver subseção posterior.

A Índia tem uma série de outras preocupações em relação à China, como a aliança sino-paquistanesa (que vem da década de 1970), as disputas no mar do Sul da China (mesmo sem reivindicação direta, a Índia busca multilateralizar a questão, defende a livre navegação e tem interesse na exploração petrolífera e condena a construção de ilhas artificiais), a Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês, a Índia recusou-se a integrá-la, o que levou à retirada do grande projeto de corredor entre Bangladesh, China, Índia e Myanmar do portfólio da iniciativa) e a oposição chinesa à candidatura indiana a um assento permanente no CSNU e à sua entrada no Grupo de Supridores Nucleares (NSG, na sigla em inglês). Também são pontos de fricção no relacionamento a presença do Dalai Lama e dos refugiados tibetanos na Índia (que pode insuflar o separatismo) e o controle chinês das águas do Brahmaputra por meio de barragens (que pode causar secas ou inundações na Índia).

Essas tensões, algumas das quais datam de décadas, foram exacerbadas com a ascensão de Modi, que passou a atuar no sentido de reagir a essas situações, procurando contrabalancear de forma ativa movimentações da China no Sul da Ásia e na região do Indo-Pacífico. Isso explica, por exemplo, a aproximação estratégica com os Estados Unidos (EUA), algo sem precedentes na história indiana, marcada por neutralidade e não alinhamento ao longo de grande parte de sua história. Nesse processo, a Índia deixa uma postura internacional que sempre privilegiou o multilateralismo para adotar uma na qual a geopolítica ganha relevância. Também é possível citar os laços políticos e militares entre Índia e Japão, que têm na China um desafio estratégico comum. A participação indiana em exercícios navais conjuntos com outros países no mar do Sul da China é um dos vértices da ideia de diamante democrático de segurança na Ásia-Pacífico defendida por Shinzo Abe (que hoje está consubstanciada na forma de consultas quadrilaterais Índia-Japão-EUA-Austrália). Em julho de 2020, a Índia realizou exercícios navais bilaterais conjuntos no Índico com o Japão e com os EUA. A Austrália foi aceita pela Índia e pôde participar, em 2020, dos exercícios Malabar com os demais parceiros. A Índia também é uma das integrantes do Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD).

Modi e Xi vinham mantendo cúpulas periódicas até 2020, quando, em razão da pandemia, foi cancelada a organização dos 70 eventos para marcar os 70 anos de relações diplomáticas entre

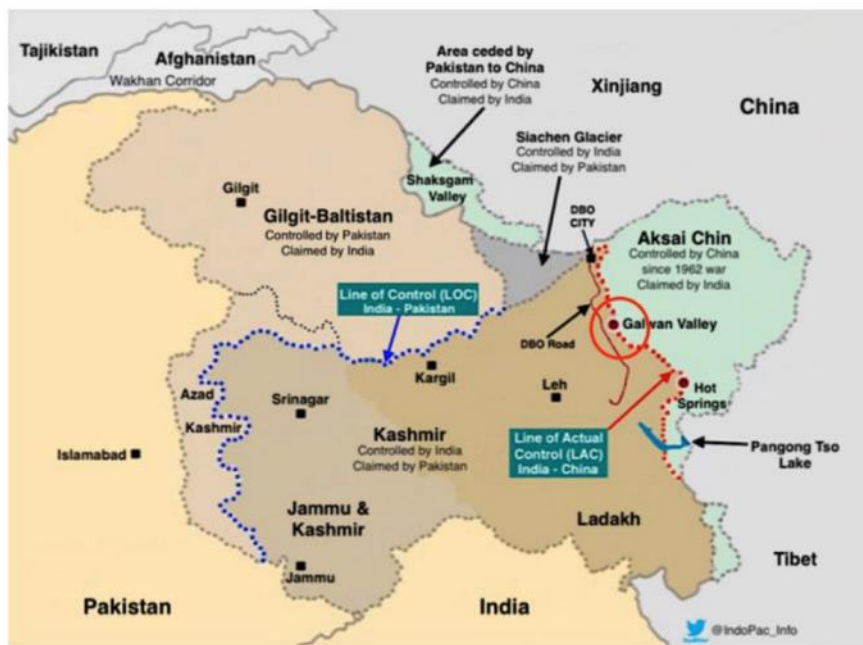
ambos. Desde então, o relacionamento está frio. O primeiro encontro presencial desde a eclosão das tensões bilaterais foi breve, à margem do G20, em 2022.

b) Histórico dos conflitos fronteiriços entre Índia e China

As tensões entre Índia e China advêm principalmente do fato de que ambos compartilham a fronteira não demarcada mais longa do mundo, localizada no estratégico Himalaia – ápice geográfico do planeta, fonte da maioria dos principais rios da região e lugar de confluência cultural. A chamada *Line of Actual Control* (LAC) é a fronteira *de facto* entre os dois países, majoritariamente localizada em regiões de grande altitude e difícil acesso, o que dificulta sua demarcação, pelas condições climáticas e topográficas, contribuindo para incidentes.

A LAC divide os dois países em três setores diferentes:

- 1) setor ocidental compreende a LAC propriamente dita, dividindo os estados indianos de Uttarakhand e Himachal Pradesh da Região Autônoma do Tibete. Nesse setor, a LAC também divide a Caxemira indiana (no atual território federal de Ladakh) do chamado Aksai Chin, parte da Caxemira sob posse chinesa. A Índia reivindica toda a região da Caxemira, o que incluiria, além da Caxemira paquistanesa (Azad Kashmir, Gilgit-Baltistan e a região de ocupação contestada do Glaciar Siachen), o Vale de Shaksgam (cedido à China pelo Paquistão em 1963) e o Aksai Chin;
- 2) setor central é o menor em extensão, dividindo o estado indiano de Sikkim (incorporado à Índia em 1975) do Tibete; e
- 3) setor oriental compreende a fronteira entre Arunachal Pradesh e o Tibete, divididos pela chamada Linha McMahon – acordada entre o então Reino do Tibete e o Raj Britânico (1914), mas não reconhecida pela China. O país reivindica a posse de Arunachal Pradesh, que denomina Tibete do Sul.



Fonte: UPSC with Nikhil Academy



Fonte: *The Sentinel*

China e Índia travaram uma guerra na fronteira (1962), uma derrota indiana que culminou na anexação chinesa do Aksai Chin. Um grave confronto fronteiriço levou a uma visita histórica de Rajiv Gandhi a Deng Xiaoping (1988), na qual se obteve entendimento para que ambos se concentrassem no crescimento e na estabilidade domésticos. A Índia aceitou formalmente o conceito de LAC quando da assinatura do Acordo para Manter a Paz e a Tranquilidade na LAC (1993). Nos anos seguintes, foram assinados outros acordos, culminando no Acordo de Cooperação em Defesa da Fronteira (2013).

Na última década, a longa disputa de fronteiras se intensificou, com conflitos em Depsang (2013) e em Chumar (2014) e em Doklam (2017). Em cada caso, a Índia acusou a China de tentar mudar unilateralmente o *statu quo* territorial, avançando as tropas e estabelecendo uma presença permanente em posições que não deveriam ocupar. Mais recentemente, as cúpulas de alto nível entre os principais líderes dos dois países, em Wuhan (2017) e em Mamallapuram (2019), desempenharam um papel importante na gestão da relação global.

c) Disputas recentes em torno da fronteira sino-indiana

Em maio de 2020, entretanto, tropas chinesas avançaram em diversas áreas da LAC (entre elas Pangong, Depsang, Kugrang e Naku La). A escala do avanço foi sem precedentes, tanto em termos numéricos quanto geográficos. Em junho, o conflito no Vale de Galwan marcou as primeiras mortes em combate na fronteira desde 1975. Vinte soldados indianos e pelo menos quatro chineses perderam a vida. As mortes, que foram as primeiras na área disputada entre as duas potências asiáticas nos últimos 45 anos, resultaram do uso de armas brancas e de quedas de grandes altitudes, pois o uso de armas de fogo estava proibido. Enfrentamentos no Himalaia também foram reportados no fim de agosto e no início de setembro. Como observou o ministro das Relações Exteriores da Índia, Subrahmanyam Jaishankar, o ano de 2020 deixou a relação China-Índia “profundamente perturbada”. Em janeiro de 2021, soldado chinês foi preso e depois libertado em Ladakh, houve incidente com feridos em Sikkim (estado indiano na fronteira com o Tibete chinês).

Como retaliação aos choques, a Índia mirou o setor de tecnologia chinês, proibindo a atuação de 59 aplicativos, incluindo o TikTok. Mesmo meses antes dos confrontos, o governo já havia endurecido sua política de investimento estrangeiro com relação à China, e há uma ameaça

de desacoplamento econômico, incluindo possível proibição da Huawei como fornecedora da infraestrutura 5G. O comércio é extremamente desigual, com déficit indiano ultrapassando US\$ 50 bilhões. Esse é o principal motivo pelo qual a Índia recusou-se a participar da Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês, 2019), em meio a busca pela “autonomia estratégica” – nesse sentido, Modi lançou o programa *Self-Reliant India* (2020).

Como uma indicação de como a Índia avalia a futura ameaça representada pela China, seu exército anunciou planos no início de 2021 para reorientar um corpo de ataque voltado para o Paquistão em direção à frente chinesa. Os dois lados concordaram, entretanto, em fevereiro de 2021, com uma retirada militar simultânea de uma parte de sua fronteira disputada na região de Ladakh. Esse acordo reduziu o risco imediato de um confronto armado, mas as tensões continuam altas. Ambos os lados têm acelerado a construção de infraestrutura permanente militar e civil em toda a extensão da LAC.

Em 2022, a relação entre China e Índia está em um estado de limbo: não há avanço nem deterioração, apesar do contato frequente entre as autoridades, do recorde de comércio bilateral e do aumento de investimentos chineses no país. Em dezembro, houve novas escaramuças, as piores desde 2020, mas sem registro de mortos. Após 17 rodadas de conversas entre os comandos militares desde meados de 2020 – a última em dezembro de 2022, dias após as escaramuças –, há poucos sinais de que o impasse terminará; a situação é estável, mas imprevisível. Mais de 60 mil soldados estão em cada lado da LAC, e o incidente em 2020 impulsionou a Índia em direção ao QUAD e ao Ocidente, ainda que, nos foros multilaterais, o engajamento dos dois países se mantenha no mesmo nível anterior.

d) Causas do aumento de tensão e choques no conflito sino-indiano

A pandemia aumentou a assertividade chinesa, no âmbito da “*wolf-warrior diplomacy*” de Xi Jinping, o que também pode explicar sua decisão de mudar a Lei de Segurança Nacional em Hong Kong (2020) e a crescente agressividade em outras disputas territoriais – Taiwan, ilhas Senkaku, mar do Sul da China. As incursões da China também são uma resposta ao robustecimento da infraestrutura indiana ao longo da LAC, melhorando sua cadeia de suprimentos militar.

A Índia também tem sido um dos principais opositores dos projetos globais da China, especialmente a BRI, não participando de suas cúpulas. Também promoveu o *Asia-Africa Growth Corridor* (2017), um acordo de cooperação econômica entre os governos da Índia, Japão e vários países africanos, competidor da BRI. O governo nacionalista hindu do BJP de Modi tem adotado políticas discriminatórias contra a minoria muçulmana, suprimindo a autonomia da Caxemira – o novo território de Ladakh inclui nominalmente o Aksai Chin, o que alarmou os chineses.

Xi Jinping, de seu lado, busca completar o “sonho chinês”, o que exige a retomada de territórios que o país considera serem historicamente seus. A China editou uma nova Lei de Fronteiras (2021), o que torna a disputa mais difícil de resolver – anteriormente descrito como um produto da história, que poderia ensejar negociação, o diferendo territorial agora é enquadrado como questão de soberania, que é sagrada e inviolável.

A Índia acusa a China de emular uma estratégia de guerra irrestrita que redesenhou o mapa geopolítico do mar do Sul da China sem incorrer em custos internacionais – que inclui a estratégia de “fatiamento de salame” (tomar partes pequenas de território de forma gradual), guerra cibernética (afetando o sistema elétrico indiano), armadilha da dívida e desinformação. A Índia acredita que a China busca confrontá-la no cenário internacional, bloqueando sua participação no NSG e no CSNU. A China, por sua vez, teme que uma maior coordenação indiana com os EUA

em instituições como a Grupo de Ação Financeira (GAFI), a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) ameacem os interesses chineses.

e) *Balancing* realista indiano

As ações de Pequim na fronteira alienaram a Índia, o que tem levado o país a promover um *balancing* realista, buscando o apoio do Ocidente – contrariamente a seu histórico de não alinhamento. O país está estreitando os laços militares e de segurança com Washington, embora seja um aliado histórico da Rússia, seu maior fornecedor de armamentos. Como parte do QUAD, a Índia promove o *Free and Open Indo-Pacific* – foi emblemática a inclusão da Austrália nos Exercícios Navais Malabar (2020). Para a Índia, a formação do AUKUS (2021) também é bem-vinda, vista como forma de contenção chinesa. A Índia teme a consecução do chamado “colar de pérolas”, portos com presença chinesa no Índico que compõem a Rota da Seda (parte marítima da BRI), mas que podem ser usados como bases navais. Se Nova Delhi teoricamente se beneficia da proximidade geográfica com os países do Índico, Pequim tem muito mais recursos econômicos e militares – o produto interno bruto (PIB) em paridade de poder de compra (PPP, na sigla em inglês) da China é mais de 2,5 vezes maior do que o da Índia e os gastos em defesa são mais de três vezes maiores) e explora a tendência natural das pequenas nações de buscar equilibrar um vizinho dominante.

f) Disputa territorial entre China e Índia e Butão

As disputas territoriais entre a China e o Butão ocorrem em três regiões no norte, em uma região na parte oriental, e em três áreas no Butão Ocidental, incluindo o Planalto de Doklam, a qual interessa à Índia. A China tem avançado em todas as áreas e tenta, desde 1984, chegar a um acordo abrangente de fronteiras com o Butão, pelo qual concederia as outras regiões reivindicadas em troca de Doklam. O planalto é estratégico, pois está localizado ao norte do Corredor Siliguri (também conhecido como “pescoço de galinha”) e liga a Índia central com sua região Nordeste.



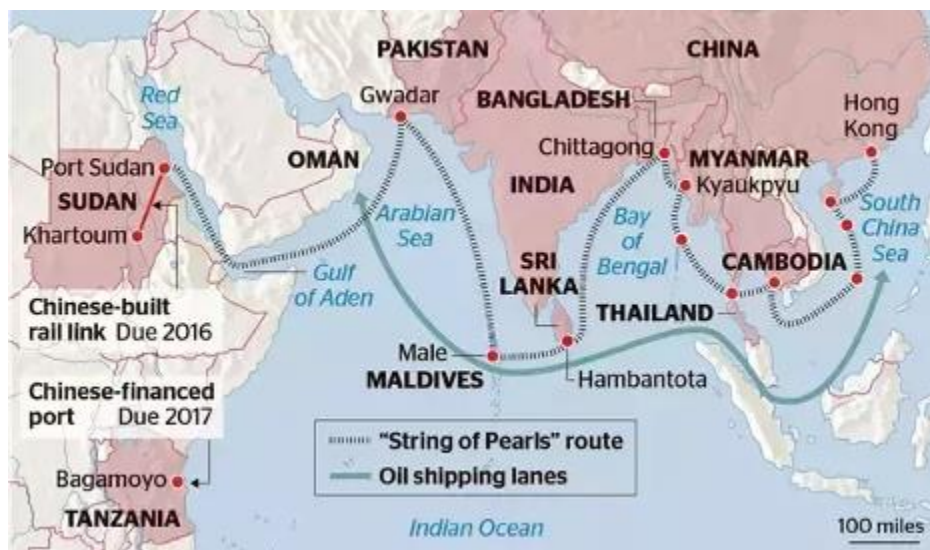
Fonte: PTI Graphics

Com apenas 25 km de largura (entre os territórios do Nepal e de Bangladesh), o controle chinês do corredor isolaria 45 milhões de indianos. O Butão não tem relações diplomáticas com a China, mas tem uma “relação especial” com a Índia baseada em um Tratado de Amizade de 1949 (revisado em 2007), que lhe dá grande influência sobre a defesa e os negócios estrangeiros do reino.

O impasse de 73 dias em Doklam (2017) foi desencadeado por um bloqueio indiano em território butanês reivindicado pela China para impedir que esta construísse uma estrada até um posto avançado do Exército Real do Butão na cordilheira Zompelri. Esta estrada daria acesso privilegiado à fronteira com Sino-Índia perto do Corredor Siliguri.

g) Rivalidade no Índico

A Índia teme a consecução do chamado “colar de pérolas”, portos com presença chinesa no Índico que compõem a parte marítima da BRI, mas que podem ser usados como bases navais. Entre estes estão: Hambantota, Sri Lanka (arrendado por 99 anos); Gwadar, Paquistão (parte do CPEC); Djibuti (primeira base naval chinesa fora do país); Kyaukpyu, Myanmar (parte do Corredor Econômico China-Myanmar – CMEC, na sigla em inglês); Chittagong, Bangladesh (parte da BRI); e Chabahar, Irã (suspeita-se que seja parte do novo acordo entre China e Irã, de 2021). Comores, Maldivas, Seicheles, Sudão e Tanzânia também receberam investimentos chineses e poderiam fazer parte. Além disso, a aventada construção de um canal na Tailândia, no istmo de Kra, poderia reduzir a dependência chinesa sobre o estreito de Malaca, por onde passa a maior parte de seu comércio marítimo. O estreito poderia ser bloqueado com a ajuda da Índia, por meio das ilhas Andaman e Nicobar, onde aumentou capacidades militares.



Fonte: Testbook

Se Nova Delhi teoricamente se beneficia da proximidade geográfica com os países do Índico, Pequim tem muito mais recursos econômicos e militares e explora a tendência natural das pequenas nações de buscar equilibrar um vizinho dominante. Além disso, a proximidade da Índia vem com seus próprios problemas: vizinhos próximos geralmente têm múltiplas disputas, enquanto o poder distante pode ter uma visão mais estratégica da relação. Embora a importância

do Índico para Pequim possa ser menor que a do Pacífico, não há como negar que a China está seguindo uma estratégia de dois oceanos.

O então ministro das Relações Exteriores chinês Wang Yi fez um périplo por Eritreia, Quênia, Maldivas, Sri Lanka e Comores (janeiro de 2022). A visita começou pela Eritreia, país de litoral estratégico do mar Vermelho e que se juntou recentemente à BRI, seguida do Quênia, a maior economia da África Oriental e um centro histórico de comércio do oceano Índico. A China desenvolveu presença econômica significativa no Quênia, mas Pequim e Nairóbi rejeitam que estejam buscando estabelecer uma base naval chinesa no Quênia – o país é tradicionalmente parte da esfera anglo-americana. Se o foco de Washington e Londres na região tem sido o terrorismo, estão começando a percebê-la como uma parte importante da rivalidade de Pequim no Indo-Pacífico. À medida que a importância econômica da África aumenta, Pequim aproxima-se das ilhas espalhadas pelas rotas marítimas e linhas de comunicação com a África: Seicheles, Comores, Maurício e Madagascar. No canal de Moçambique, passagem estratégica que separa o continente sul-africano de Madagascar, está Comores, com a qual a China busca elevar o nível de engajamento bilateral – a visita de Wang foi a primeira de um ministro das Relações Exteriores chinês.

Wang assinou vários acordos com as Maldivas durante sua visita, incluindo novos acordos de visto, ajuda econômica e de infraestrutura. Esses acordos vieram apesar da chamada política *India First* do presidente Ibrahim Solih (2018) para repriorizar seus laços com Nova Delhi (que provido assistência financeira e de infraestrutura) e limitar sua dependência econômica (incluindo a dívida externa) de Pequim. No mandato do presidente anterior, Abdulla Yameen (2013-2018), Pequim aumentou os fluxos turísticos para as Maldivas, assinou um acordo de livre comércio e lançou grandes projetos de infraestrutura. Agora, alguns dos opositores domésticos de Solih lançaram uma campanha *India Out*, acusando a Índia de enviar militares, buscar uma base naval nas Maldivas, e minar a soberania do país.

Durante o tempo de Wang em Colombo, as autoridades do Sri Lanka aproveitaram a oportunidade para solicitar a reestruturação da dívida e novas concessões comerciais. Depois que Colombo derrotou a insurgência dos Tigres Tâmeis (2009), a China promoveu grandes projetos de infraestrutura no Sri Lanka, incluindo contratos para construir Port City Colombo, o porto de Hambantota e o Aeroporto Internacional Mattala Rajapaksa. Enquanto Nova Delhi continuou a pressionar Colombo a conceder autonomia à minoria *tamil*, Pequim simplesmente proclamou “não intervenção” nos negócios internos do país. As preocupações da maioria cingalesa sobre a soberania, antes destinada à Índia, estão começando a encontrar expressão contra a China, cuja presença no país cresceu rapidamente. Alienado do Ocidente, que exige a responsabilização por crimes durante sua guerra contra os Tigres Tâmeis, e com sua economia em profunda crise, o Sri Lanka recorreu à Índia para assistência econômica. No ano passado, o Sri Lanka proibiu as importações de fertilizantes da China, e a resposta furiosa de Pequim levou Colombo a buscar suprimentos de emergência de Nova Delhi. A Índia está concedendo um pacote de ajuda próprio – incluindo um *swap* cambial e linhas de crédito para importações de alimentos, petróleo e medicamentos – enquanto Colombo começou a dar luz verde a projetos indianos, em portos e instalações petrolíferas. O Sri Lanka também cancelou um contrato concedido à China para desenvolver um projeto de energia em três ilhas nas águas que o separam da Índia. Para mais detalhes sobre a situação atual do Sri Lanka, ver seção específica posteriormente neste tomo.

3.8.2. Relações com o Brasil

Marcos: Brasil reconhece a independência da Índia (1948); primeiras visitas, com a primeira-ministra Indira Gandhi (1968) e o presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC, 1996); Visita de Lula (2004); Parceria Estratégica (2006); Comissão Mista de Cooperação Política, Econômica, Científica, Tecnológica e Cultural (2006); Diálogo Estratégico (2007); aprofundamento da parceria estratégica (janeiro de 2020); recorde histórico no comércio (2021).

Embaixada: Anúncio do estabelecimento de legações (abril de 1948); abertura da Missão indiana no Rio de Janeiro (maio de 1948); elevação da missão diplomática brasileira à categoria de embaixada (outubro de 1948); abertura das adidâncias militares no Brasil e na Índia (2009).

Coordenação Política

Instâncias: Parceria Estratégica (2006); Comissão Mista de Cooperação Política, Econômica, Científica, Tecnológica e Cultural (2006); Diálogo Estratégico (2007); Reunião de Consultas Políticas (2015).

Visitas de Alto Nível: Visita de Modi ao Brasil (2019) na ocasião da XI Cúpula do BRICS; Bolsonaro visitou a Índia (janeiro de 2020⁵⁴), ocasião em que houve aprofundamento da parceria estratégica de 2006, com assinatura de memorandos, acordos e um Plano de Ação para fortalecer a Parceria Estratégica⁵⁵; e visita do chanceler Jaishankar, para a 8ª Reunião da Comissão Mista de Cooperação Política, Econômica, Científica, Tecnológica e Cultural (2022)⁵⁶.

⁵⁴ O presidente Bolsonaro foi o convidado de honra das celebrações do 71º Dia da República da Índia.

⁵⁵ Objetivos do Plano de Ação: 1) Fortalecer os mecanismos institucionais estabelecidos e as consultas políticas e promover a coordenação em temas bilaterais, plurilaterais e multilaterais de interesse comum, com base nos princípios da igualdade e confiança mútua; 2) Acompanhar de modo coordenado os resultados e as atividades dos mecanismos institucionais existentes e a implementação das iniciativas de cooperação em todas as áreas do relacionamento bilateral, bem como promover o intercâmbio de experiências nacionais em áreas de interesse mútuo; e 3) Possibilitar o monitoramento do progresso alcançado em todas as áreas de cooperação. Considerado um documento abrangente e inovador, foram previstas ações em todas as esferas de cooperação, inclusive Coordenação Político-Estratégica; Comércio, Investimentos, Agricultura, Aviação Civil e Energia; Ciência, Tecnologia e Inovação, Cooperação Espacial, Técnica e em Meio Ambiente e Saúde; Defesa e Segurança; Cultura e Educação; Temas Consulares, Previdência Social e Cooperação Jurídica. Em relação aos acordos, memorandos e outros instrumentos, foram assinados durante a visita: 1) Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI), prioritariamente; 2) Acordo de Previdência Social; 3) Acordo sobre Assistência Jurídica Mútua em Matéria Penal; 4) Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Bioenergia; 5) Programa de Intercâmbio Cultural para o período 2020-2024; 6) Memorando de Entendimento sobre Cooperação na área de Segurança Cibernética; 7) Memorando de Entendimento em Cooperação no Campo da Saúde e da Medicina; 8) Memorando de Entendimento sobre Cooperação no Campo dos Sistemas Tradicionais de Medicina e Homeopatia; 9) Memorando de Entendimento sobre Cooperação no Campo da Geologia e Recursos Minerais; 10) Memorando de Entendimento para Cooperação no Setor de Petróleo e Gás Natural; 11) Programa de Cooperação Científica e Tecnológica para implementação do Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica (2020-2023); 12) Memorando de Entendimento na Área de Primeira Infância; 13) Declaração Conjunta sobre Colaboração na Área de Pecuária e Produção Leiteira; 14) Memorando de Entendimento sobre Cooperação para Estabelecer Centro de Excelência na Índia para Conduzir Pesquisa em Bioenergia; e 15) Memorando de Entendimento entre Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil) e Invest India.

⁵⁶ A reunião ocorreu no marco do Plano de Ação para Fortalecer a Parceria Estratégica. Foram discutidos temas como comércio, investimentos, cooperação, situação na Ucrânia, segurança alimentar e energética e questões da agenda do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), inclusive sua reforma – já que os dois países integram o órgão em 2022. Foram examinados, ainda, temas relativos a BRICS e Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS)

Discurso Oficial: A Parceria Estratégica Brasil-Índia, estabelecida em 2006, tem-se aprofundado ao longo dos anos para abranger vários setores. Essa parceria é baseada em valores democráticos compartilhados, visão semelhante sobre temas globais e compromisso de fomentar o crescimento econômico com inclusão social e desenvolvimento sustentável para o bem-estar de seus povos. Os dois países também cooperam amplamente em organizações multilaterais, como as Nações Unidas, e fóruns plurilaterais como G20, BRICS, IBAS, BASIC e G4. Os dois países têm aspirações comuns, além de enfrentarem desafios semelhantes. Ambos são modelos para a democracia em suas respectivas regiões. Segundo o embaixador brasileiro em Nova Delhi, André Corrêa do Lago, a relação bilateral se desenvolveu de forma extremamente particular, partindo do âmbito multilateral – haja vista as interações no âmbito de instâncias como, por exemplo, na Organização das Nações Unidas (ONU), no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês) e na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês) – passando ao âmbito plurilateral e, mais recentemente, alcançando aprofundamento das relações bilaterais.

Segurança e Defesa: Em segurança, há Acordo sobre Transferência de Pessoas Condenadas (assinado em 2013, ainda não ratificado), Acordo sobre Assistência Jurídica Mútua em Matéria Penal (2020) e Memorando de Entendimento sobre Cooperação na área de Segurança Cibernética (2020). A cooperação bilateral em defesa é uma das áreas de maior potencial no relacionamento entre Brasil e Índia. Os dois países mantêm adidos de defesa em suas embaixadas desde 2009. O marco para cooperação na área é o Acordo sobre Cooperação em Assuntos Relativos à Defesa (2003), que criou o Comitê Conjunto de Defesa⁵⁷. Sob o Comitê Conjunto, há Comissão Conjunta de Trabalho sobre Cooperação Industrial na Área de Defesa. Os exercícios marítimos IBSAMAR têm contribuído para aumentar a segurança marítima das partes.

Convergências

Convergências Multilaterais: Destaca-se a coincidência pela 4ª vez de Brasil e Índia como membros não permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), onde buscarão trabalhar em conjunto em temas centrais da agenda do Conselho, inclusive com vistas a tornar o órgão mais representativo, transparente e eficiente. Ambos têm contribuição importante nas missões de paz das Nações Unidas. Há divergência importante entre os dois países no que diz respeito à agenda do comércio internacional. No âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), o Brasil de Bolsonaro tem adotado um discurso mais próximo da liberalização dos mais diferentes setores e vem assumindo um discurso favorável à reforma da instituição. A Índia segue em posicionamento distinto, atrelado à defesa inflexível do tratamento especial e diferenciado (TED) e do cumprimento do mandato agrícola de Doha. É exemplo desse afastamento o fato de que Brasil e Índia lideravam o G20 agrícola, coalizão que deixou de operar na OMC. Com a chegada ao poder de Jair Bolsonaro, Índia e Brasil passaram a distanciar-se no contexto da

e coordenação em foros internacionais sobre desenvolvimento sustentável. Os ministros congratularam-se pelo 75º Aniversário da Independência da Índia (15 de agosto de 2022) e pelo Bicentenário da Independência do Brasil (7 de setembro de 2022), uma vez que a reunião ocorreu em data próxima a essas efemérides. Na ocasião, um selo comemorativo especial foi lançado pelos Correios para marcar os 75 anos de independência da Índia. Os ministros também manifestaram expectativa de comemorar, em 2023, os 75 anos do estabelecimento de relações diplomáticas. Durante a visita, o chanceler indiano também proferiu palestra para os alunos do Instituto Rio Branco (IRBr).

⁵⁷ Prevê colaboração em amplo espectro de atividades militares e cria o Comitê Conjunto de Defesa Brasil-Índia, que se reúne anualmente e alternadamente no Brasil e na Índia. A mais recente reunião do Comitê Conjunto ocorreu em novembro de 2017, em Nova Delhi.

questão israelo-palestina. A Índia mantém um perfil de defesa internacional da causa palestina, enquanto o Brasil altera sua rota em direção a uma maior aproximação com Israel. A Índia não é parte do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) e do Tratado sobre a Proibição de Armas Nucleares (TPAN), recusa-se a ingressar no Tribunal Penal Internacional (TPI) e não faz parte de alguns importantes tratados de direitos humanos, como o de combate à tortura e os protocolos adicionais ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP).

Convergências Plurilaterais e Regionais: No âmbito plurilateral, destacam-se G4, G20, G77+China, BRICS, BASIC⁵⁸ e Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS, a reunião ministerial mais recente do IBAS ocorreu em setembro de 2022). Ademais, o presidente Bolsonaro reiterou o apoio brasileiro à candidatura da Índia ao Grupo de Supridores Nucleares (NSG, na sigla em inglês). Na última reunião da Comissão Mista de Cooperação Política, Econômica, Científica, Tecnológica e Cultural, ambos os ministros destacaram a importância do G20 e concordaram em cooperar estreitamente durante as próximas presidências da Índia (2023) e do Brasil (2024). Como divergência regional importante, não houve, durante o governo Bolsonaro, entendimento comum em relação à questão da legitimidade dos poderes na Venezuela. Nova Delhi reconhece a legitimidade do mandato presidencial de Nicolás Maduro, diferentemente do Brasil, que desconhecia o resultado do último processo eleitoral e entendia como sendo presidente encarregado legítimo da Venezuela Juan Guaidó, deputado outrora eleito presidente da Assembleia Nacional.

Comércio

Marcos: Mecanismo de Monitoramento do Comércio (2008) ⁵⁹; Acordo de Preferências Comerciais MERCOSUL-Índia (2009); Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI, 2020)⁶⁰; Memorando de Entendimento entre a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil) e a Invest India (2020); cumpriu-se a meta de alcançar US\$ 15 bilhões no comércio bilateral até 2022.

⁵⁸ No agrupamento, criado em 2010, ambos defendem o fortalecimento da Aliança Solar Internacional (ASI) e da Plataforma para o Biofuturo. A Índia manifestou desejo de que o Brasil ratifique o Acordo-Quadro de Estabelecimento da Aliança Solar Internacional.

⁵⁹ No mais recente encontro da Comista, os dois ministros repassaram ampla gama de assuntos da agenda bilateral. Examinaram relações econômico-comerciais e expressaram satisfação com o aumento constante do comércio bilateral, apesar dos desafios impostos pela pandemia de COVID-19. O intercâmbio bilateral chegou a US\$ 11,53 bilhões em 2021, um aumento de 63,5% em relação ao ano anterior, de modo que a Índia se tornou o quinto maior parceiro comercial do Brasil. Ambos ressaltaram o grande potencial de crescimento e diversificação do comércio bilateral e estimularam o setor privado a explorar oportunidades nos respectivos mercados. Os ministros enfatizaram a importância de se realizar a 6ª Reunião do Mecanismo de Monitoramento do Comércio Índia-Brasil em Brasília, na primeira oportunidade, para discutir questões bilaterais relacionadas ao comércio. Os dois ministros também expressaram seu apoio à pronta expansão do escopo do Acordo de Comércio Preferencial Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)-Índia. Reconheceram a importância da produção e do comércio agropecuário para o desenvolvimento e a segurança alimentar. Nesse sentido, saudaram a disposição das autoridades competentes de ambos os países de estabelecer comitê técnico sobre comércio agropecuário, com o objetivo de abordar questões específicas de acesso a mercados, medidas sanitárias e fitossanitárias (SPS) e sistemas regulatórios, bem como trocar informações, conhecimentos e experiências neste campo.

⁶⁰ Primeiro instrumento a estabelecer regime de investimentos entre o Brasil e um país asiático.

↗ Exportações US\$ Milhões

6.340,5

↑32,1% Var. Jan-Dez
2022/2021

1,9%

📊 Part. nas Exportações
Jan-Dez/2022

↘ Importações US\$ Milhões

8.864,5

↑31,7% Var. Jan-Dez
2022/2021

10º

★ Ranking de Exportações
Jan-Dez/2022

+ Corrente US\$ Milhões

15.205

↑31,9% Var. Jan-Dez
2022

3,25%

📊 Part. nas Importações
Jan-Dez/2022

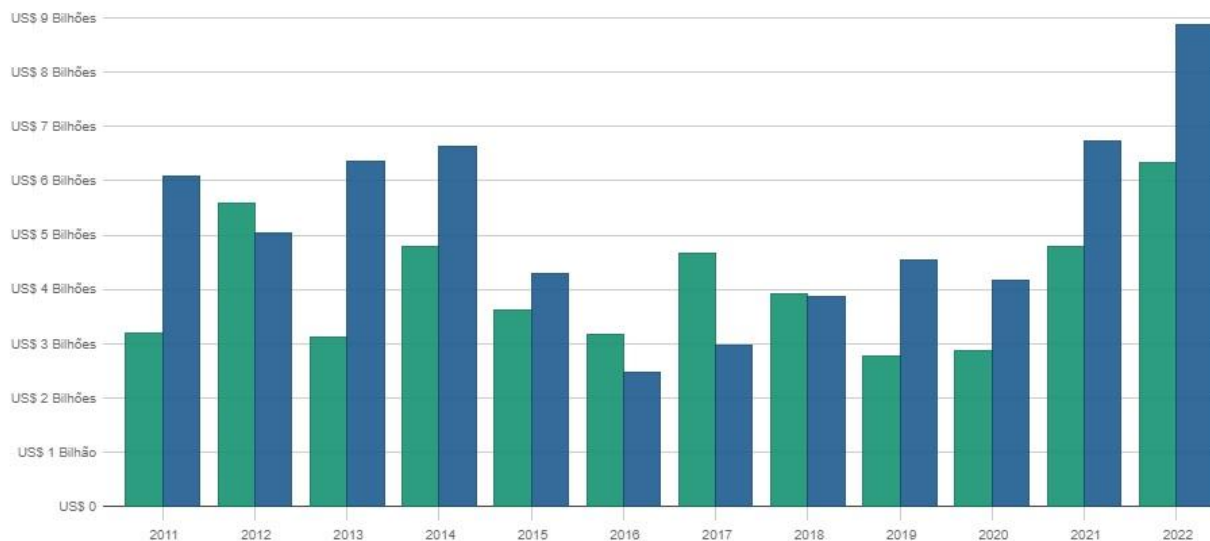
⚖ Saldo US\$ Milhões

-2.524

Déficit Jan-Dez
2022

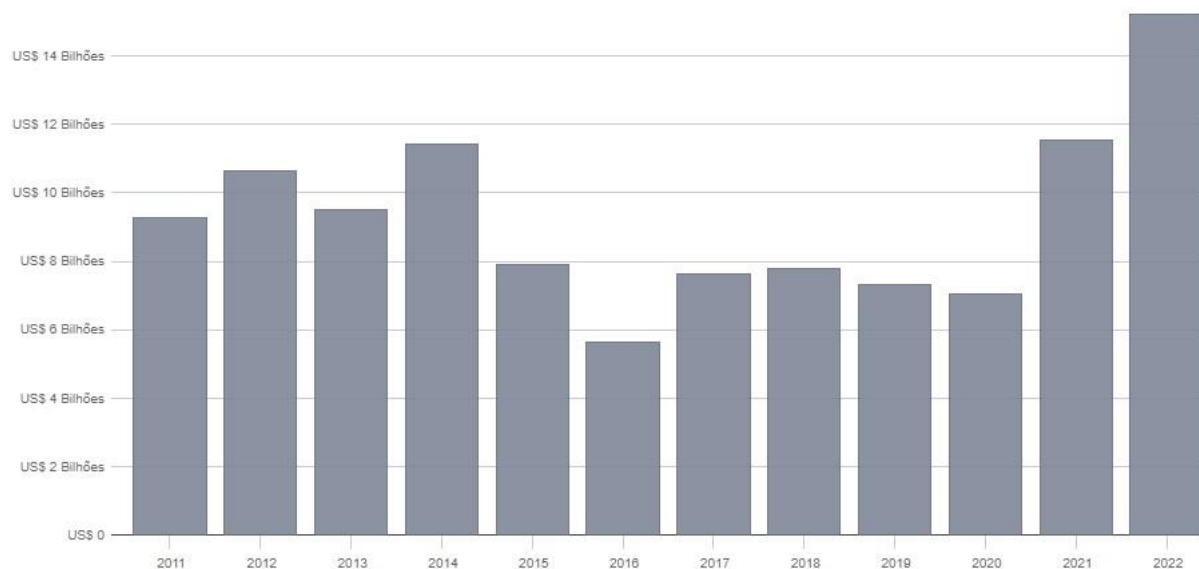
5º

★ Ranking de Importações
Jan-Dez/2022



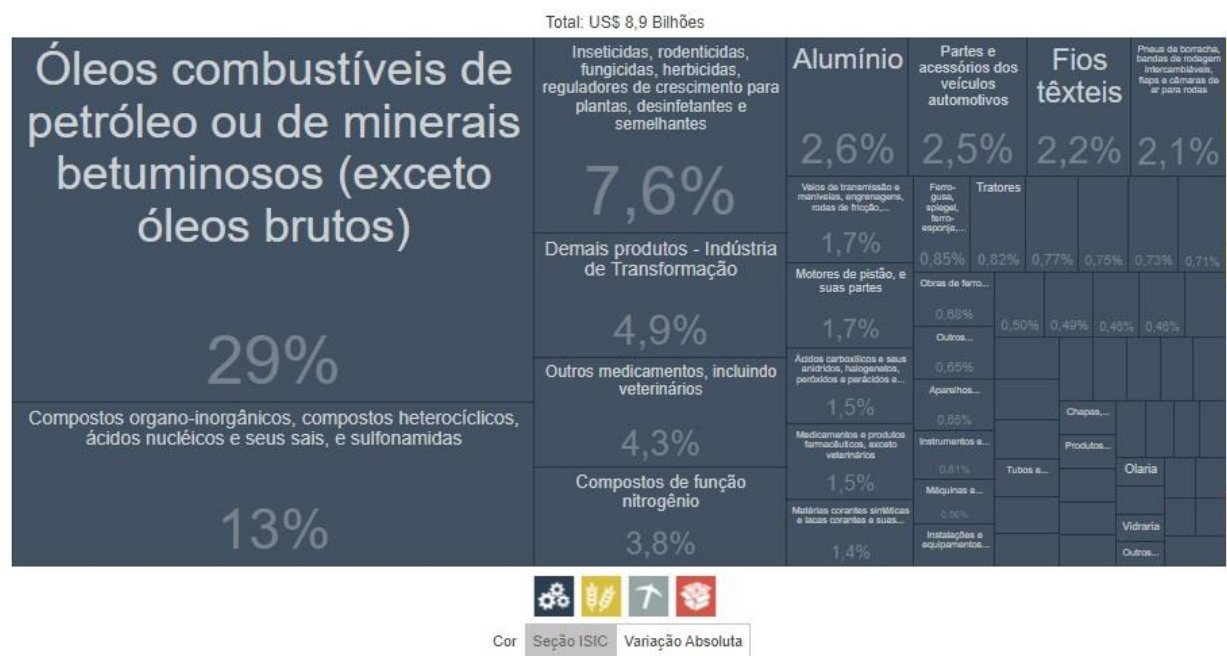
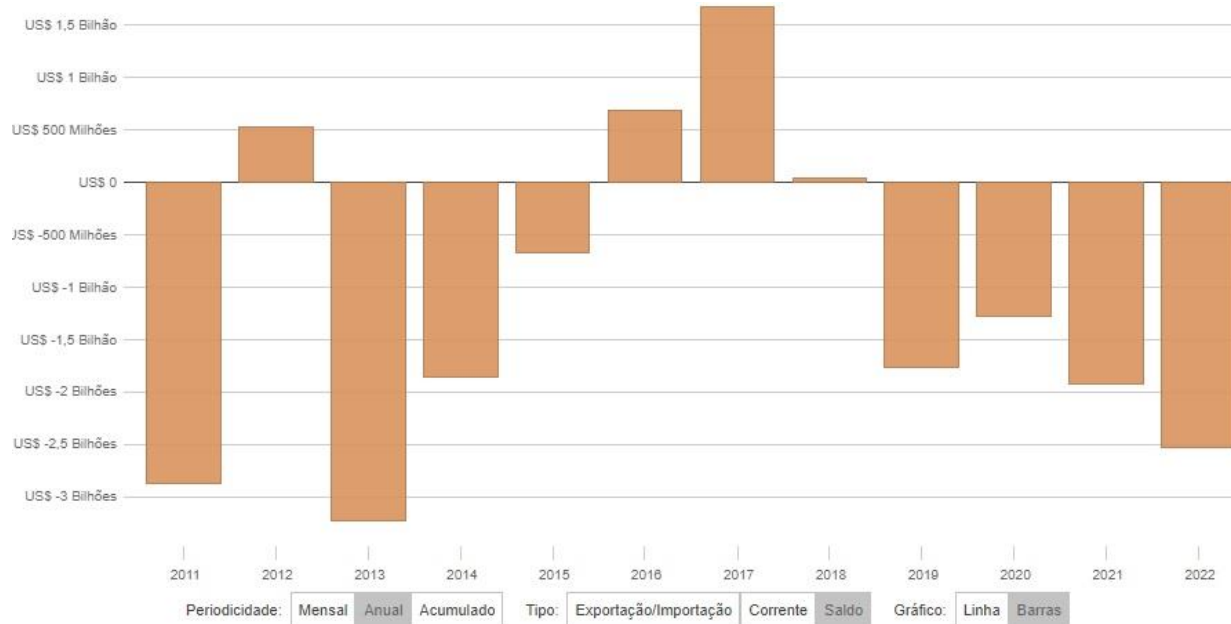
Periodicidade: Tipo: Gráfico:

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Periodicidade: Tipo: Gráfico:

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Desafios: Em dezembro de 2021, o painel da OMC (DS 579, 580, 581) sobre a política indiana de preços mínimos obrigatórios para a cana-de-açúcar deu vitória ao Brasil⁶¹. De acordo com o Anexo 2 ao Acordo de Marraquexe (ESC), a Índia tem 60 dias para apresentar apelação, porém a paralisação do Órgão de Apelação (OA) desde dezembro de 2019 poderá impedir a garantia do cumprimento da decisão, visto que a Índia não faz parte do (*Multi-Party Interim Arbitration Arrangement*) MPIA e já “apelou no vazio”⁶². Outros desafios estão na alta tarifa indiana sobre as importações de carne de frango, nas barreiras não tarifárias para abacate, cítricos e madeira de ipê, provenientes do Brasil, e para milho, sorgo, canola e algodão, da Índia, e no alto volume de subsídio indiano para açúcar.

Investimentos: Os fluxos estão aquém de seu potencial. O governo Bolsonaro esforçou-se em ampliar esse investimento, como demonstram a organização do Fórum Empresarial Brasil-Índia e assinatura do ACFI Brasil-Índia, ambos em janeiro de 2020. Na última Comista, os dois ministros concordaram quanto ao potencial de ampliação dos setores nos quais as empresas têm investido tanto no Brasil quanto na Índia. Os ministros saudaram a assinatura do Protocolo ao Acordo de Dupla Tributação, para evitar a dupla tributação e prevenir a evasão fiscal em matéria de impostos sobre a renda, que deverá aumentar a competitividade das empresas e fomentar novos investimentos entre os dois países. Na visita de Bolsonaro em 2020, o primeiro-ministro Modi convidou o empresariado brasileiro a explorar oportunidades de negócios na Índia em infraestrutura, processamento de alimentos, biocombustíveis e outras fontes de energia renovável, bem como nos setores de pecuária e agricultura. O presidente Bolsonaro, por sua vez, convidou empresários indianos a identificar oportunidades de negócios no Brasil nos setores automotivo, de couros, petróleo e gás, inclusive refino, farmacêutico, elétrico e químico.

Investimentos do Brasil na Índia: Investimentos em torno de US\$ 1 bilhão, concentram-se nos setores indianos de motores elétricos, siderurgia, automação bancária e comercial e mineração. No último encontro de chanceleres, o ministro das Relações Exteriores da Índia tomou nota dos investimentos brasileiros em áreas como serviços e equipamentos de tecnologia da informação, maquinário, energia, autopeças, produtos de defesa, *fintech* e equipamentos de saúde.

Investimentos da Índia no Brasil: Índia possui fortes investimentos no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) brasileiros, notadamente na transmissão de energia elétrica, mas também em indústrias de transformação e extrativas, atividades financeiras, seguros e serviços na ordem de US\$ 7 bilhões. Na última Comista, o ministro das Relações Exteriores brasileiro reconheceu que número significativo de empresas indianas tem investido no Brasil em setores como petróleo, mineração, engenharia, fabricação de tratores, tecnologia da informação, produtos farmacêuticos, agroquímicos e transmissão de energia.

⁶¹ Entre as temporadas 2014-2015 e 2018-2019, a Índia concedeu subsídios acima de 10% do valor total da produção de cana do país, contrariando as regras da OMC. O painel foi instalado em 2019, após o Brasil ter iniciado consultas sobre o tema em fevereiro/2019. Guatemala e Austrália se juntaram ao Brasil contra a Índia. O país asiático é o segundo maior produtor e segundo maior exportador de cana-de-açúcar do mundo, atrás apenas do Brasil (além de maior produtor, corresponde a cerca de 40% das exportações mundiais do produto).

⁶² Segundo o Itamaraty, o Brasil espera que a Índia ajuste sua legislação e práticas às decisões do painel e segue disposto a negociar com aquele país o pronto encerramento do contencioso.

Cooperação

Meio Ambiente: Destacam-se as convergências que culminaram na presença de ambos no BASIC, mecanismo pelo qual Brasil e Índia, juntamente com outros emergentes, atuam em defesa de suas posições e dos princípios da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), do Acordo de Paris e do Protocolo de Quioto.

Ciência, Tecnologia e Inovação: Destacam-se o Acordo sobre Cooperação nos Campos da Ciência e Tecnologia (1985) e o Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica (2006), que criou a Comissão Mista Brasil-Índia de Ciência, Tecnologia e Inovação, presidida pelos ministros de Ciência e Tecnologia de cada país. Na visita de Bolsonaro à Índia (2020), foi assinado o Programa de Cooperação Científica e Tecnológica para implementação do Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica (2020-2023). O potencial mais imediato de cooperação em ciência, tecnologia e inovação com a Índia apresenta-se nas áreas ligadas a biotecnologia⁶³, em particular ciências biomédicas, e a biocombustíveis, mas também há interesse nas tecnologias de supercomputadores indianos e turbinas brasileiras para a geração de hidroeletricidade. Em 2019, ocorreram encontros entre *startups*, promovidos pelo Itamaraty para diálogo entre *fintechs* e *agritechs* e, em cooperação da ApexBrasil com a India Invest, foi lançado o *India Brasil Start-Up Bridge*.

Aeroespacial: O marco da cooperação é o Acordo-Quadro sobre a Cooperação nos Usos Pacíficos do Espaço Exterior (2004). A Índia destaca-se no desenvolvimento de tecnologias satelitais e sensoriamento remoto. Exemplos de iniciativas de cooperação: recebimento de imagens de sensoriamento remoto de satélites indianos, utilizadas no monitoramento dos biomas brasileiros e do desflorestamento; lançamento do satélite brasileiro Amazônia a partir de um foguete indiano, em instalações na Índia (janeiro de 2021). Há iniciativas para compartilhamento de dados de sensoriamento remoto, inclusive em veículos lançadores e bases de lançamento, nanossatélites e intercâmbio de cientistas, com diálogo entre a Agência Espacial Brasileira (AEB), o Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) e a Organização de Pesquisa Espacial Indiana (ISRO, na sigla em inglês).

Energia: Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Bioenergia (2020); Memorando de Entendimento para Cooperação no Setor de Petróleo e Gás Natural (2020). Há grandes possibilidades para ambos os países advindas da cooperação em matéria de energia, dada a relevância que ambos os países têm no mercado externo um do outro. Tais complementaridades ocorrem tanto nos mercados de energia limpa, como no que diz respeito à produção de biocombustíveis, ou em relação à produção ligada ao petróleo. O aprofundamento da cooperação em mineração foi aventado no último encontro bilateral de alto nível. Na última Comista, os ministros observaram com satisfação os progressos feitos na cooperação em bioenergia e biocombustíveis. Eles se referiram à visita do ministro de Minas e Energia brasileiro à Índia em abril de 2022 e reiteraram a decisão tomada naquela ocasião de continuar trabalhando para o estabelecimento de uma Aliança Brasil-Índia em Bioenergia e Biocombustíveis. Eles reconheceram o potencial para maior cooperação nesse setor, bem como seu importante papel na promoção do desenvolvimento sustentável. O Brasil reiterou apoio à candidatura indiana ao NSG, ambos defendem o fortalecimento da Aliança Solar Internacional (ASI) e da Plataforma para o Biofuturo e integram o BASIC, e a Índia manifestou desejo de que o Brasil ratifique o Acordo-Quadro de Estabelecimento da ASI.

⁶³ Existe Memorando de Entendimento em Cooperação na Área de Biotecnologia, de 2012.

Agricultura: No último encontro bilateral de alto nível, foi enfatizada a importância do avanço da relação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) com o *Council of Agricultural Research*. O setor agrícola brasileiro pode se beneficiar das características indianas, por tratar-se de um país com a segunda população do mundo e que pode realizar suas compras em um mercado agrícola poderoso como o brasileiro. O mercado indiano de tecnologia também pode representar uma boa oportunidade de fornecimento para vários setores no Brasil. Na última Comista, ambos os lados expressaram satisfação com os recentes progressos na cooperação bilateral em pecuária leiteira. Durante a visita de Bolsonaro em janeiro de 2020, foi anunciado que a Índia aceitou abrir seu mercado para a entrada do gergelim do Brasil. De seu lado, o Brasil anunciou que passaria a permitir a entrada de semente de milho indiano.

Contatos Humanos e Temas Consulares: A comunidade brasileira na Índia é inferior a 800 pessoas.

Cultura: Acordo de Cooperação Cultural (1968); Acordo de Coprodução Audiovisual (2007); Programa de Intercâmbio Cultural para o período 2020-2024. Na última Comista, os ministros saudaram a assinatura do Memorando de Entendimento entre a Empresa Brasileira de Comunicação (EBC) e a Prasar Bharati, para promover o intercâmbio de conteúdos. Ambos também fizeram referência ao Programa de Intercâmbio Cultural 2020-2023 e destacaram a realização de atividades sob os seus auspícios, com destaque para a exibição “Brasília 60+ e a Construção do Brasil Moderno”, em Nova Delhi, entre maio e julho de 2022. Igualmente, saudaram a realização de atividades, pelo governo indiano, das comemorações do 75º Aniversário da Independência, desde março de 2021.

Saúde: Memorando de Entendimento em Cooperação no Campo da Saúde e da Medicina (2020); a Índia conta com importantes laboratórios e destaca-se na produção de medicamentos e vacinas⁶⁴, bem como conta com setores especializados em medicina para o tratamento de doenças tropicais comuns no Brasil. Em função da pandemia de COVID-19, o Brasil adquiriu na Índia parte do imunizante AstraZeneca/Oxford consumido pela sua população. Em abril de 2020, a Índia enviou ao Brasil, após pedido do presidente Bolsonaro ao primeiro-ministro Modi, matéria-prima para a produção de hidroxiclороquina. Em janeiro de 2021, chegaram dois milhões de doses da vacina da AstraZeneca/Oxford produzidas no Instituto Serum, na Índia. O Brasil emitiu nota quando do agravamento da situação da COVID-19 na Índia, em que afirmou que o Itamaraty atuou junto ao governo indiano e aos principais produtores, em especial por meio da Embaixada do Brasil em Nova Delhi, para viabilizar o fornecimento de imunizantes e insumos e cumprir os trâmites necessários para aprovação regulatória e importação do imunizante Covaxin.

⁶⁴ A Índia é a maior produtora de vacinas do mundo, notadamente pela presença da *Serum Institute of India* (STI) – responsável por 60% das vacinas mundiais antes da pandemia. O STI produziu centenas de milhões de doses da vacina contra COVID-19 da anglo-sueca AstraZeneca/Oxford.

3.9. Japão

3.9.1. Situação nacional e política externa

I. Política Externa

a) Política externa japonesa sob Shinzo Abe (dezembro de 2012 a setembro de 2020)

Shinzo Abe⁶⁵, do Partido Liberal Democrata (PLD), serviu como primeiro-ministro do Japão entre 2006-2007 e entre 2012-2020, sendo, pois, o japonês mais longo no cargo. Abe se destacou por seu engajamento na diplomacia de cúpula e por sua política externa focada no eixo de questões de defesa e segurança e no de economia. Sua vitória encerrou um período turbulento em que os primeiros-ministros se sucediam ao ritmo de até um por ano. Ainda, desde 2011, o país sofria os efeitos do *tsunami* e do desastre nuclear de Fukushima.

Em face de um quadro deflacionário e de declínio e envelhecimento da população, o Japão passou a adotar, a partir da ascensão do primeiro-ministro Shinzo Abe, medidas econômicas de expansão monetária⁶⁶, forte impulso fiscal e reforma estrutural⁶⁷, que ficaram conhecidas como *Abenomics*. Buscava-se estimular a demanda interna e o produto interno bruto (PIB), além de aumentar a inflação para uma taxa anual de 2%. Os resultados da estratégia de Abe são controversos. Por um lado, o índice Nikkei 225, principal índice da bolsa de Tóquio, passou de 9.446 em novembro de 2012 para 24 mil em janeiro de 2020. O lucro do setor empresarial passou de US\$ 356 bilhões para cerca de US\$ 750 bilhões. Ainda, as exportações japonesas foram impulsionadas pela desvalorização do iene. Por outro lado, alguns analistas argumentam que, diante do relativo abandono das reformas estruturais outrora prometidas e da relutância das autoridades fiscais em aumentar o endividamento japonês (o maior do mundo: 266,2% do PIB em 2021), a política econômica de Shinzo Abe ficou muito dependente do *quantitative easing*.

Ao longo da gestão Abe, lograram-se alguns avanços no tocante à política comercial. O Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês), de que o Japão faz parte, entrou em vigor em 2018. No mesmo ano, o Japão e a União Europeia (UE) assinaram um Acordo de Parceria Econômica que levará à eliminação de 99% das tarifas de importação entre os dois mercados. O acordo entrou em vigor em 2019. Em 2019, o Japão e os Estados Unidos (EUA) assinaram um acordo comercial (*US-Japan Trade Agreement*, USJTA) que previu a melhoria no acesso a mercados por meio de redução de tarifas e expansão de quotas em setores correspondentes a cerca de 5% do comércio bilateral. Os dois países também celebraram

⁶⁵ Abe Shinzo ou Shinzo Abe? Tradicionalmente, os sobrenomes vêm primeiro no Japão, assim como na China e na Coreia: Abe Shinzo. A partir do final do século XIX, contudo, os japoneses começaram a adotar o costume ocidental de colocar o nome primeiro e o sobrenome depois, pelo menos ao escrever seus nomes em inglês: Shinzo Abe. Enquanto isso, tanto a China quanto a Coreia do Sul (e também a Coreia do Norte) sempre mantiveram seus nomes no formato tradicional, até mesmo em inglês: Xi Jinping, Moon Jae-in, Kim Jong Un. Após pedido de 2019 do ministro da Educação para que a formatação de nomes em japonês correspondesse sempre à tradição, a mudança foi oficializada pelo Japão em um novo decreto, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2020. Desde então, veículos de comunicação e governos vêm adotando gradativamente a nova formatação em respeito ao pedido e à tradição japonesa, porém a formatação antiga ainda é bastante difundida. Todos os nomes em japonês no REPI estão com a formatação ocidentalizada, que ainda é a forma adotada pelo governo brasileiro.

⁶⁶ Englobou medidas como taxas de juros negativas e a compra de títulos em larga escala.

⁶⁷ Essa reforma incluía liberalização no mercado de trabalho, corte de impostos, uma maior inclusão da mulher no mercado de trabalho, investimentos em educação infantil e a promoção de um estilo de trabalho mais flexível.

um acordo sobre regras relativas a aspectos digitais do comércio internacional. Os dois acordos entraram em vigor em 2020. O Japão também faz parte da Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês), que entrou em vigor em janeiro de 2022. Ainda, na área comercial, o Japão defende a reforma da Organização Mundial do Comércio (OMC), é parte do grupo de Ottawa e atua conjuntamente com UE e EUA para lidar com a China nesse foro. É integrante do G10 e mantém resistências na área agrícola.

Na área de segurança e defesa internacional, destaca-se o continuado engajamento japonês na reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), sendo membro do G4 e frequentemente eleito como membro não permanente do Conselho, onde atua com destaque nas questões envolvendo terrorismo e segurança regional.

Internamente, a política de defesa japonesa na era Abe passa, necessariamente, pelos dispositivos da Constituição de 1947, outorgada após o final da Segunda Guerra Mundial. Segundo o Artigo 9 da Lei Maior japonesa, o país renuncia à guerra como meio de resolver conflitos e ao direito soberano de beligerância: “Artigo 9. Aspirando sinceramente a paz mundial baseada na justiça e ordem, o povo japonês renuncia para sempre o uso da guerra como direito soberano da nação ou a ameaça e uso da força como meio de se resolver disputas internacionais. Com a finalidade de cumprir o objetivo do parágrafo anterior, as forças do exército, marinha e aeronáutica, como qualquer outra força potencial de guerra, jamais será mantida. O direito a beligerância do Estado não será reconhecido.” A despeito dessa restrição, o Japão mantém Forças de Autodefesa, que, durante boa parte de sua existência, limitaram suas atividades às fronteiras nacionais.

Em julho de 2014, o primeiro-ministro Shinzo Abe, em vez de usar o Artigo 96 para emendar a Constituição, fez uma reinterpretação do Artigo 9 que resultou em uma ampliação dos poderes das Forças de Autodefesa. Com essa reinterpretação, elas poderiam exercer o direito de legítima defesa coletiva e se engajar em ações militares caso um de seus aliados fossem atacados. Em setembro de 2015, o Parlamento japonês oficializou a reinterpretação ao promulgar uma série de leis que permitem ao Japão fornecer suporte militar a aliados. Uma das primeiras aplicações da legislação foi a autorização do envio da Forças de Autodefesa para assistir Organização das Nações Unidas (ONU) em operações de paz, como, por exemplo, no âmbito da Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS, na sigla em inglês).

Shinzo Abe renunciou por motivos de saúde em meados de 2020, sem conseguir revisar o Artigo 9 da Constituição japonesa.

Em resposta à recente projeção política e militar chinesa sobre a região, o governo japonês tem classificado como inaceitáveis tentativas de mudanças unilaterais do *statu quo* no mar do Leste. Em 2016, o Japão anunciou a estratégia do “Indo-Pacífico Livre e Aberto”. Ainda, o Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD), fórum que reúne Austrália, Índia, Japão e EUA, foi reativado em 2017, tendo a sua primeira reunião de cúpula realizada em 2021.

A militarização tem profunda relação com os perigos postos pela Coreia do Norte e pela China e com a fragilidade de depender da proteção norte-americana⁶⁸. A estratégia japonesa baseia-se na ideia de “*forward defense*”, que consiste em defender-se de uma agressão o mais rápido possível fora do território japonês. Atualmente, contudo, diz-se que essa abordagem está defasada. A despeito dos recentes incrementos, o orçamento japonês de defesa é menos do que um terço do chinês (US\$ 47 bilhões, contra US\$ 153 bilhões).

⁶⁸ Em 1960, EUA e Japão assinaram o Tratado de Cooperação Mútua e Segurança. Em decorrência desse tratado, acordou-se a presença continuada de bases militares norte-americanas no Japão.

O Japão é parte do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) e do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT, na sigla em inglês) e defende a desnuclearização, mas recusou-se a assinar o TPAN, afirmando que não reflete a realidade atual. Ainda, com base em sua doutrina de segurança, o Japão apoia a posse norte-americana de armas nucleares e o seu eventual uso para a proteção do país.

Ao longo da gestão Abe, as incursões chinesas nas ilhas Sensaku/Diaoyu foram fontes de atrito entre os dois países. Além disso, a visita do primeiro-ministro ao polêmico Santuário Yasukuni⁶⁹, em 2013, representou um obstáculo ao diálogo. Ainda assim, o primeiro encontro entre Abe e Xi Jinping ocorreu aconteceu em novembro de 2014, no âmbito de uma cúpula do Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês) em Pequim. Desde então, houve encontros entre os dois mandatários, sempre sob os auspícios de conferências multilaterais.

No tocante à Rússia, a aproximação inseriu-se em um contexto de tentativa de forjar relações amistosas com outros países do Leste Asiático. Abe foi a Moscou em abril de 2013 com uma grande comitiva. Em fevereiro de 2014, Abe esteve na abertura dos Jogos Olímpicos de Inverno em Sochi. A questão da Crimeia levou à decisão de expulsar a Rússia do G8 (voltando a a ser denominado de G7) e introduzir sanções econômicas, o que acabou suspendendo as negociações acerca das ilhas Curilas do Sul. Em 2016, Abe e Putin optaram por uma nova abordagem: 1) identificar áreas de cooperação nas ilhas e, somente depois; e 2) resolver a questão referente à soberania. Apesar dos intentos, a questão das ilhas Curilas do Sul e a ausência de um tratado formal de paz desde o final da Segunda Guerra Mundial permanecem como desafios nas relações bilaterais.

Com a Coreia do Sul, dois pontos merecem ser destacados. Primeiro, Japão e Coreia do Sul disputam soberania sobre as ilhas Takeshima/Dokdo (Rochedos de Liancourt), controladas pela Coreia do Sul. Segundo, a questão das mulheres de conforto ainda persiste. Em dezembro de 2015, ambos os países chegaram a um acordo segundo o qual Tóquio apresentava “sinceras desculpas” e indenizava com ¥ 1 bilhão (€ 7,5 milhões) para as poucas mulheres de conforto sul-coreanas ainda vivas. Mais recentemente, no entanto, dirigentes coreanos passaram a questionar o acordo, afirmando que não atendia as necessidades das vítimas. Além disso, depois de uma decisão de 2018 da Suprema Corte da Coreia do Sul sobre trabalho forçado na Segunda Guerra Mundial e da imposição de restrições comerciais por parte do Japão a produtos coreanos, as relações bilaterais deterioraram-se.

Em 2018, o Japão anunciou sua retirada da Comissão Internacional da Baleia (CIB) e a retomada da caça comercial no mar territorial e na zona econômica exclusiva do país em 2019. O governo japonês afirmou que, após sua retirada da CIB, o país atuará como observador da organização e assegurou que continuará comprometido com a gestão dos recursos marinhos de acordo com dados científicos

b) Legado de Shinzo Abe

Em agosto de 2020, Shinzo Abe anunciou sua renúncia como primeiro-ministro do Japão, deixando um legado poderoso. Na política externa, ele ofereceu uma contribuição importante e

⁶⁹ Yasukuni foi erguido em 1869 como um memorial aos japoneses mortos em guerras. O chamado Livro das Almas contém uma lista de nomes de mais de 2,4 milhões soldados, japoneses e coloniais, mortos em conflitos bélicos. No livro, cerne da polêmica quanto ao local, estão os nomes de catorze criminosos de guerra da Segunda Guerra Mundial.

duradoura ao lançar as bases para uma abordagem independente, liberal, proativa e coerente da política externa. Antes, a diplomacia japonesa era uma espécie de colcha de retalhos de relações bilaterais, notadamente com EUA, China e Rússia. Ademais, o primeiro-ministro mais longo do Japão afirmou um papel de liderança para o Japão na defesa da ordem internacional baseada em valores e regras. Nesse diapasão, priorizou a cooperação com países dito democráticos – como EUA, Reino Unido, França, Índia e Austrália – cuja maior expressão é a instalação do QUAD. Outro exemplo foi a sua estratégia do “Indo-Pacífico livre e aberto”, apoiada pelos EUA e o estreito entendimento entre Abe e Trump.

Se a relação de Abe com os estadunidenses foi bem-sucedida na manutenção da aliança histórica entre as duas nações como “líderes da ordem liberal mundial”, o mesmo não pode ser dito em relação à Rússia e à Coreia do Norte. Outro ponto de preocupação foi a deterioração dos laços com Seul, com desconfianças mútuas, apesar do acerto de contas em algumas pendências, como as mulheres violentadas durante a ocupação japonesa. No tocante à China, apesar de ser o maior parceiro comercial do Japão e o relacionamento bilateral ter se tornado paulatinamente mais estável e previsível com apoio de Tóquio às empresas japonesas que participem de projetos no âmbito da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), Abe não logrou mediar a crescente tensão entre Washington e Pequim nos últimos anos, tendo papel subsidiário na rivalidade entre ambas as superpotências, das quais, invariavelmente, Tóquio depende.

Responsável por uma diplomacia externa mais personalista, Abe promoveu a cooperação entre os líderes mundiais na esfera global, hospedando e liderando as cúpulas do G7 e G20. Visitou mais de 80 países, incluindo todos os países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) logo nos seus primeiros anos na chefia do governo, além de desenvolver conferências de alto nível com nações africanas, elevando o perfil do Japão no cenário internacional como uma nação democrática e em defesa do desenvolvimento. Como resultado, o ativismo na política externa de Abe tornou-o um dos políticos mais reconhecidos e respeitados na arena internacional.

Na defesa, Abe também criou uma verdadeira “grande estratégia nacional” para a segurança japonesa, com uma visão integrada e de longo prazo, institucionalizada mediante a criação do inédito Conselho de Segurança Nacional. Nesse sentido, construiu um legado duradouro na área de segurança nacional, com o seu conceito de “contribuição proativa para a paz”, baseado na cooperação internacional. Tratou-se, portanto, de uma ruptura com a política de defesa japonesa do último século, caracterizada pelo unilateralismo nacionalista. Em que pesem as críticas da “remilitarização” japonesa, resta claro que Abe “multilateralizou” a segurança.

Durante a gestão de Abe, houve aumento do orçamento de defesa, além da aquisição de novos tipos de armamentos. Tais reformas promovidas foram essenciais para mitigar as externalidades que a diplomacia japonesa enfrentou nos quase dez anos de seu último mandato, como o programa nuclear norte-coreano, a assertividade chinesa no Indo-Pacífico e a dificuldade de neutralizar uma Rússia de Putin militarmente mais expansiva na Ucrânia. Considerando o deslocamento do eixo dinâmico econômico-comercial, mas também securitário e defensivo para o Indo-Pacífico, o reposicionamento promovido por Abe foi fundamental para perseguir uma política de defesa mais eficaz, com novos investimentos para atualizar os sistemas de defesa aérea e marítima, além dos recursos cibernéticos e espaciais.

O Japão presidiu o G20 em 2019, quando deu especial atenção a temas como desenvolvimento sustentável, inovação, emprego, empoderamento feminino e saúde; e manteve-se como importante credor de organismos financeiros e de promoção do desenvolvimento.

Por fim, além de expandir a diplomacia e a política de segurança, o Japão de Shinzo Abe liderou a renegociação do Acordo de Associação Transpacífico (TPP, na sigla em inglês) com onze países e sem a participação dos EUA, culminando no CPTPP, e do Acordo de Parceria Econômica com a UE. Na área econômico-comercial, revelou-se um dos líderes mundiais na liberalização do comércio, investimento e outros setores da economia.

c) Política externa japonesa sob Yoshihide Suga (setembro de 2020 a outubro de 2021)

Após a abrupta renúncia de Shinzo Abe por motivos de saúde, Yoshihide Suga foi eleito o novo primeiro-ministro em 16 de setembro de 2020. Chefe de gabinete de longa data de Abe, ele foi uma figura poderosa na formulação e implementação dos projetos do antecessor nos últimos sete anos, inspirando respeito dentro do PLD. Burocrata nato, enfrentou as consequências econômicas, sociais e diplomáticas da pandemia de COVID-19, mantendo um perfil mais concentrado em questões domésticas, sobretudo nas áreas rurais do Japão.

Em seu curto mandato tampão, o primeiro-ministro deixou claro que seu objetivo seria estabilidade, não inovação. No campo comercial, tal conduta permitiu levar adiante projetos da política externa de Abe, como a negociação de um inédito acordo de livre comércio com o Reino Unido após o *Brexit*, bem como as prioridades à Parceria Transpacífico e às negociações comerciais com a UE. No campo da economia, Suga reestruturou o endividado sistema bancário japonês. Apesar de manter diretrizes do *Abenomics*, ele se concentrou nas cooperativas agrícolas do Japão, protagonistas do setor agrícola fortemente subsidiado do país. Em paralelo, criou um ministério da digitalização para atualizar os sistemas de tecnologia da informação (TI) no governo e na economia japonesas.

Na política externa, Suga diferiu da diplomacia presidencial de Abe, seja pela falta de carisma político, seja pela pouca fluência na língua inglesa e por raramente fazer viagens ao exterior. Por não ser conhecido por sua força na política externa e de defesa, confiou muitas de suas decisões ao Conselho de Segurança Nacional. Sobre Pequim, defendeu a política de Abe de não tomar partido, apesar de reconhecer publicamente que o crescimento militar e econômico de Pequim impõe desafios. No tocante à Coreia do Sul, desentendimentos diplomáticos foram a tônica do relacionamento, sendo os Jogos Olímpicos de Tóquio uma oportunidade perdida para a normalização plena com Seul. Já com os EUA, a boa relação com Abe encontrou constância em Suga, comprovando a saúde do eixo Washington-Tóquio: em abril de 2021, ele foi o primeiro líder estrangeiro a visitar o presidente Joe Biden na Casa Branca. Na ocasião, traçaram uma visão ambiciosa para o futuro da aliança, revelando novas iniciativas, *inter alia*, sobre mudanças do clima, investimento tecnológico e saúde pública.

No campo da defesa, Suga priorizou a continuidade, entendendo que uma das prioridades para os sucessores de Abe é a de garantir a segurança do Japão em uma Ásia cada vez mais tensa. Para isso, seguiu com os projetos militares para atualizar as forças armadas japonesas, o que exigiu aumento do orçamento militar em meio à pandemia, considerando não só a assertividade chinesa no mar do sul e do leste da China, mas também a pressão nuclear da Coreia do Norte e as atividades crescentes das forças russas no leste da Ásia. Cumpre ainda ressaltar que Suga, por meio de seu chanceler, promoveu uma turnê regional focada na segurança do Oriente Médio, com visitas a Egito, Palestina, Israel, Jordânia, Turquia, Iraque, Irã e Catar, em uma tentativa de ampliar o envolvimento japonês na geopolítica regional em um “pacifismo proativo” no Oriente Médio. Ademais, Tóquio tem fortalecido sua imagem de *honest broker* na região, de onde provém a sua longa dependência energética.

d) Política externa japonesa sob Fumio Kishida (outubro de 2021 até o presente)

A renúncia de Suga como primeiro-ministro após pouco mais de um ano levou a uma nova rodada eleitoral, com a vitória de Fumio Kishida, em outubro de 2021, garantindo a maioria dos assentos do PLD na Câmara dos Deputados japonesa. Chefe do Conselho de Pesquisa de Políticas da sua legenda, Kishida também foi chanceler de Shinzo Abe por cinco anos, o que eleva o seu perfil internacional em comparação com o seu antecessor.

Na economia, Kishida prometeu uma “nova forma japonesa de capitalismo”, com ênfase nas famílias, com elevação de níveis salariais estagnados, e nas pequenas e médias empresas, com incentivos fiscais, após nove anos de *Abenomics* que geraram um aumento de concentração de renda e de desigualdade social. Com foco na redução das disparidades e na redução de pobreza do Japão, o primeiro-ministro defende uma política de crescimento redistributiva, em substituição à abordagem de crescimento liderada pelas corporações de seus antecessores. No comércio regional, um ponto forte para Kishida tem sido sua capacidade de combater a influência chinesa nas nações cada vez mais prósperas do Sudeste Asiático, como Indonésia, Tailândia e Camboja.

De maneira geral, a diplomacia sob Kishida tem mantido continuidade, a exemplo da defesa da visão estratégia do Indo-Pacífico Livre e Aberto e do QUAD. No entanto, a agenda externa está permeada de escolhas difíceis. Em Taiwan, o Japão precisará equalizar a sua aliança com EUA e a simpatia por Taiwan com o seu delicado pragmatismo com os chineses. Para conter Pyongyang, Kishida deve aprofundar a cooperação trilateral com Washington e Seul. Com a Rússia, Kishida é tradicionalmente mais moderado, mas tem sido agressivo ao se juntar a seus aliados nas sanções contra Moscou, uma mudança radical em relação à postura japonesa, intensificada com o conflito na Ucrânia. Em meio às complexidades do ambiente regional, a próxima grande oportunidade de projeção japonesa será a Cúpula do G7 em 2023 em Hiroshima, não por acaso, cidade natal de Kishida.

Sobre a China, Kishida defende uma postura externa mais robusta, tendo como ênfase primordial a segurança do Japão. Desde que assumiu, não hesitou em expor suas preocupações sobre a China e proclamou que, para proteger “valores básicos como liberdade, democracia, Estado de Direito e direitos humanos”, trabalhará com “aqueles que compartilham os mesmos valores, como EUA, Europa, Índia e Austrália, para se oporem a sistemas autoritários”. Kishida tem sido mais firme na retórica, condenando o autoritarismo do vizinho, com a repressão em Xinjiang e Hong Kong, bem como agressão a Taiwan, apesar disso não se traduzir em ações concretas. O pragmatismo se impõe: o gigante asiático representou 20% das exportações globais do Japão em 2021, com vendas japonesas de produtos de alto valor agregado.

No campo da defesa e da segurança, Kishida prometeu ao elaborar uma nova Estratégia de Segurança Nacional. Efetivamente, em dezembro de 2022, Kishida anunciou a mais ambiciosa revisão estratégica das questões de segurança e defesa do Japão desde a Segunda Guerra Mundial, que tomará forma por meio de Estratégia de Segurança Nacional, de Estratégia de Defesa Nacional e de Plano de Desenvolvimento das Forças de Defesa⁷⁰. Ele também enfatiza a importância não apenas do equipamento militar, mas também de instrumentos econômicos, como sanções e proteções para tecnologias críticas. Para isso, criou o inédito cargo de “Ministro da Segurança Econômica”, o que foi apoiado pelos seus parceiros do QUAD, que concordaram em unir esforços para garantir as cadeias de suprimentos de materiais críticos, como semicondutores e assegurar a infraestrutura básica para a segurança regional. Em meio à crescente proliferação regional de mísseis, o gabinete de Kishida se preocupa corrida acelerada nas proximidades do Japão. Nos

⁷⁰ Mais detalhes na próxima edição do REPI.

últimos meses, Seul testou o seu primeiro míssil balístico submarino, Pyongyang segue realizando testes de mísseis de curto alcance, e a China realizou recentemente um teste de míssil hipersônico com capacidade nuclear. Nesse cenário, Tóquio deve investir em defesas antimísseis.

Outro tema de atenção que permanece sob Kishida é a eventual alteração da constituição pacifista do Japão, o que exigiria a convocação de um referendo, o que ainda não ocorreu. Em meio ao pano de fundo do expansionismo chinês no Pacífico e, mais recentemente, com a guerra da Rússia na Ucrânia e a visita de Nancy Pelosi ao estreito de Taiwan, a apenas 110 km do Japão, a opinião pública tem mudado para a necessidade de uma postura japonesa mais dura. Em paralelo, Kishida defende o aumento paulatino dos gastos de defesa, embora a nação já tenha o nono maior orçamento militar do mundo.

Desde o brutal assassinato de Shinzo Abe, em julho de 2022, nota-se uma tendência de continuidade dos seus sucessores. Ao contrário de Suga, que manteve um perfil discreto em um “mandato tampão”, Kishida apresenta mais carisma na área econômico-comercial e envergadura diplomática para levar adiante os interesses japoneses no plano externo. As suas políticas de segurança e defesa, entretanto, devem oscilar conforme se aceleram as tensões militares e as competições estratégicas no Indo-Pacífico, o que exigirá do novo primeiro-ministro uma nova “grande estratégia” para o Japão.

e) Relações Japão-África

Ver subseção sobre Japão na seção sobre potências não tradicionais na África sob o tópico 3.11.4 no tomo 3.

f) Discurso na AGNU em 2022

O novo primeiro-ministro Fumio Kishida abriu seu discurso afirmando que a guerra na Ucrânia frustraria os fundadores das Nações Unidas de 1945. Kishida criticou a agressão russa e defendeu a reforma da ONU para dotar a organização de maior efetividade e legitimidade; mais especificamente sobre o CSNU, destacou que o Japão entrará no Conselho para mandato não permanente e que a reforma do órgão, debatida há mais de trinta anos, precisa ser negociada em forma de texto, argumentando que a “Cúpula do Futuro em 2024” será “uma excelente oportunidade para revisar amplamente a natureza da ONU”. O primeiro-ministro ressaltou a importância da desnuclearização, lembrando que o Japão é o único país do mundo que sofreu um ataque a bomba nuclear e defendendo que “Nagasaki deva ser a última cidade do planeta a ter sido alvo de tamanha barbárie”. Kishida apoiou o fortalecimento do TNP e anunciou que está disponível para negociar com a Coreia do Norte sem condicionalidades para o desarmamento. Também destacou as contribuições japonesas às operações de manutenção da paz das Nações Unidas desde 1992 e defendeu a cooperação pelo “Indo-Pacífico livre e aberto”. Por fim, anunciou investimentos de US\$ 30 bilhões na África e de US\$ 5 bilhões para o COVAX Facility e destacou a presidência japonesa do G7 em 2023.

g) Discurso na AGNU em 2021

O discurso do então primeiro-ministro Yoshihide Suga iniciou-se com condolências às vítimas da COVID-19 e comentários sobre os impactos positivos das Olimpíadas de Tóquio. Após considerações genéricas sobre a pandemia, delineou quatro pontos-chave para a construção de um

futuro melhor: primeiramente, construir um resiliente sistema global de saúde; criar uma sociedade verde e sustentável; a importância de uma ordem internacional livre baseada no Direito Internacional; e a concretização de uma comunidade internacional pacífica e segura. Mencionou as dificuldades e os avanços nas relações com a Coreia do Norte, assim como da democratização no Myanmar. Terminou exemplificando seu comprometimento com o multilateralismo e com a reconstrução pós-pandemia.

h) Relações Japão-China

O relacionamento com a China é fundamental para questões de soberania, segurança e defesa. Ambos disputam as ilhas Diaoyu/Senkaku e o atol Okinotorishima. O Japão preocupa-se com a presença chinesa no mar do Sul da China e está engajado em exercícios militares e navais com outros parceiros regionais, como Austrália, Índia e EUA (os quais compõem o QUAD), como forma de fazer frente às aspirações chinesas. O Japão também tem o compromisso de eliminar seu arsenal de armas químicas presente na China desde a invasão na década de 1930.

O relacionamento bilateral também é marcado por ressentimentos, os quais são alimentados, por exemplo, por controvérsias relativas a interpretações oficiais da história em livros didáticos e reparações de guerra. Visitas de autoridades japonesas ao Santuário Yasukuni causam protestos na China e em outros vizinhos. O santuário é um símbolo do nacionalismo japonês e abriga o Livro das Almas, em que estão registrados nomes de combatentes mortos em conflitos envolvendo o país, incluindo alguns criminosos de guerra.

Apesar das tensões em questões geopolíticas, a parceria comercial bilateral é bastante importante para o Japão, embora deficitária (cerca de US\$ 40 bilhões em 2021). A China é o principal parceiro comercial do Japão, é a principal origem das importações japonesas e o principal destino das exportações japonesas (à frente dos EUA).

Abe e Xi mantiveram encontros frequentes. Em 2018, foram assinados diversos acordos bilaterais. Em 2019, ambos acordaram trabalhar para elevar o nível das relações bilaterais, embora tenham crescido as pressões internas e de outros parceiros para que o Japão adote postura vocálica contra as alegadas violações de direitos humanos em Xinjiang (*uigures*) e em Hong Kong, postura que só seria efetivamente revista no atual governo do primeiro-ministro Fumio Kishida. Em 2020, seria realizada visita de Estado de Xi ao Japão, adiada oficialmente em razão da pandemia. Em novembro de 2022, quando os países realizaram a primeira cúpula em três anos, celebrando 50 anos de normalização das relações diplomáticas, o Japão declarou a intenção de manter uma relação estável e construtiva com a China.

O Japão mostrou reticência inicialmente à BRI, mas anunciou, em 2017, que participaria da iniciativa por meio de iniciativas público-privadas de financiamento de projetos; entretanto, não há até o momento memorando de entendimento assinado entre China e Japão, o que permite dizer que não há envolvimento oficial do governo japonês em iniciativas do projeto. O Japão não é parte do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII).

i) Relações Japão-Coreias

O relacionamento com as ambas as Coreias também é bastante importante para o país em termos de soberania, segurança e defesa.

No que diz respeito à Coreia do Norte, a preocupação com a ameaça nuclear é o principal motivo alegado pelos defensores de uma reforma constitucional no país. O Japão tem interesse em

seguir parte de discussões hexapartites, adota postura cautelosa em relação à aproximação dos EUA e da Coreia do Sul ao regime norte-coreano e mantém reclamações em relação a sequestros de cidadãos japoneses entre 1977 e 1983. Trilateralmente, no início do governo Biden, EUA, Japão e Coreia do Sul reforçaram compromisso de atuação conjunta em favor da desnuclearização norte-coreana. A retomada de testes de mísseis por parte da Coreia do Norte em 2022 é um novo desafio para a relação bilateral. De fato, desde março de 2022 foram mais de 90 mísseis lançados em testes, incluindo mísseis de cruzeiro. A última vez que Pyongyang havia feito testes com mísseis passando acima do território japonês foi em 2017, e a Coreia do Norte mantinha uma moratória unilateral de mísseis balísticos de longo alcance de quase quatro anos⁷¹. O Japão declarou, em outubro, que o lançamento do míssil mais recente até então era completamente inadmissível e ameaçava a paz e a segurança da região.

No que diz respeito à Coreia do Sul, as relações contemporâneas têm-se deteriorado desde a assunção do presidente Moon Jae-in, em 2017. Entre as questões que provocam afastamento, estão as disputas pelos Rochedos de Liancourt, o dissenso em relação ao nome do mar do Japão/mar do Leste, os ressentimentos coreanos em relação ao passado colonizador japonês e à atuação japonesa na Segunda Guerra Mundial – o que também envolve o Santuário Yasukuni, além das controvérsias dos livros didáticos, as compensações a trabalhadores sul-coreanos que foram obrigados a juntar-se ao esforço de guerra do Japão e as reparações a vítimas de crimes sexuais (“mulheres de conforto”). Sobre essas reparações, a Coreia do Sul rompeu recentemente acordo bilateral. Em janeiro de 2021, a justiça sul-coreana condenou o Japão a pagar reparações. O Japão, que fez pedido oficial de desculpas em 2015 e pagou ¥ 1 bilhão – o que representa menos de US\$ 10 milhões – como reparações, rechaçou a nova decisão.

Entre as questões que podem facilitar a aproximação, estão o relacionamento com os EUA, os vínculos comerciais e de investimentos (negociações trilaterais com a China e no âmbito da RCEP) e a preocupação comum em relação à Coreia do Norte. A esse respeito, em setembro de 2022, Coreia do Sul e Japão realizaram o primeiro diálogo de alto nível em defesa dos últimos seis anos, que teve foco específico na crescente ameaça norte-coreana.

Apesar dos relevantes fluxos comerciais, Japão e Coreia do Sul ainda não foram capazes de concluir acordo de livre comércio bilateral (ambos se retiraram mutuamente de suas listas de parceiros preferenciais em 2019) e proliferaram disputas entre ambos na OMC (três casos da Coreia contra o Japão, o mais recente em 2019).

j) Relações Japão-Rússia

A rivalidade entre ambos pode ser traçada às disputas territoriais no século XIX e à Guerra Russo-Japonesa de 1905. Após a Segunda Guerra Mundial, não houve acordo de paz entre os países, apesar de declaração conjunta para pôr fim às hostilidades em 1956. Permanecem inconclusas as negociações sobre a questão das Curilas, que foram obtidas junto à Rússia em 1905, em troca das Sacalinas. Trata-se de cadeia de ilhas que se estendem do norte do Japão até a península russa de Kamchatka, e que foram anexadas pela União Soviética (URSS) no fim da Segunda Guerra Mundial. O impasse não foi resolvido pelo tratado de paz entre os Aliados e o Japão, de 1951, que, de um lado, cita a renúncia do Japão à soberania sobre as ilhas, mas não reconhece a soberania soviética.

O Japão reivindica atualmente a porção sul das Curilas, incluindo ilhas que não estariam incluídas no Tratado de São Francisco. Abe e Putin buscaram dar direcionamento de alto nível à

⁷¹ O primeiro disparo de mísseis de longo alcance desde a moratória foi em setembro de 2021, em sua costa.

questão, além de buscar entendimentos na área energética, embora o Japão não reconheça a incorporação da Crimeia e tenha imposto sanções contra a Rússia naquele momento.

Com a invasão à Ucrânia em 2022, a resposta japonesa foi mais dura, com a revogação do *status* da Rússia como nação mais favorecida, a suspensão de vistos de alguns indivíduos que têm relação com a Rússia ou com as Repúblicas de Donetsk e de Luhansk e o congelamento de ativos, além de ter oferecido ajuda humanitária à Ucrânia. A resposta japonesa veio na esteira da percepção de que a ação russa era uma ameaça à ordem internacional baseada em regras e da renovada importância da aliança EUA-Japão.

k) Relações Japão-Índia

Ver seção “Relações Índia-Japão” na seção sobre Índia anteriormente neste tomo.

l) Relações Japão-Estados Unidos

Os EUA são o maior parceiro em termos de defesa do país. Entre março e abril 2021, visitaram o Japão os novos secretários de Estado e de Defesa e o assessor de Segurança Nacional norte-americanos. A principal mensagem foi a de que os EUA e o Japão enfrentariam juntos os desafios trazidos pela China. Os EUA possuem dezenas de instalações militares no Japão, mas demandam que o governo japonês arque com mais custos de sua manutenção. No início do governo Biden, foi acordada prorrogação dos atuais termos da divisão de custos de manutenção por mais um ano, até que se possa chegar a solução definitiva. A ascensão chinesa e a preocupação com a Coreia do Norte levaram ao aprofundamento desse relacionamento em termos de segurança e defesa, mas, em meados de 2020, o Japão cancelou projeto de desenvolvimento conjunto de sistema de defesa antimísseis Aegis Ashore, que teria custo estimado de US\$ 4 bilhões. Também houve aprofundamento das relações comerciais, com a assinatura de acordo “abrangente” (dois acordos até o momento, um geral e um em comércio digital, para suceder os compromissos que seriam assumidos de lado a lado no TPP, mas ainda pendente de temas sensíveis, como comércio automotivo), apesar da posição japonesa de ameaçar retaliação contra os EUA em razão das sobretaxas em aço e alumínio.

m) Relações Japão-outros países asiáticos

O Japão também tem relacionamento privilegiado com a ASEAN (Vietnã e Indonésia foram os primeiros destinos internacionais de Suga) e tem demonstrado bastante preocupação com o fluxo de migrantes e de refugiados da região indochinesa. O relacionamento com o Irã foi incrementado durante o governo Abe, inclusive com visita a Teerã. O Japão importa petróleo iraniano e apoiou o Plano de Ação Conjunto Global (JCPOA, na sigla em inglês).

3.9.2. Relações com o Brasil

Marco: Estabelecimento das relações, em 1895, com a assinatura do Tratado de Amizade, Comércio e Navegação. Rompimento das Relações Diplomáticas em 1942, no contexto da Segunda Guerra Mundial, reatadas em 1952. Durante a visita do então primeiro-ministro Shinzo

Abe ao Brasil (agosto de 2014), as relações Brasil-Japão foram elevadas ao nível de Parceria Estratégica e Global.

Embaixada: Abertura recíproca de representações diplomáticas em 1897 abriu caminho para o início da imigração japonesa, em 1908, com a chegada do navio Kasato Maru no porto de Santos. Em relação à rede consular, o Brasil tem consulados em Tóquio, Nagóia e Hamamatsu, e o Japão tem em Belém, Manaus, Rio de Janeiro, São Paulo e Curitiba, além de escritórios em Recife e Porto Alegre.

Coordenação Política

Instâncias: O Mecanismo de Consultas Políticas (MCP), criado em 1989, constitui o principal foro de coordenação bilateral. A nona e mais recente edição do MCP ocorreu em Tóquio em outubro de 2021. Foi estabelecido, em 2014, o Diálogo de Chanceleres Brasil-Japão, com periodicidade oficialmente anual, conforme inscrito no Comunicado Conjunto da visita do então primeiro-ministro Shinzo Abe, mas que se reuniu apenas duas vezes (a última em 2018). Por sua vez, o Diálogo Trilateral Japão-Estados Unidos (EUA)-Brasil (JUSBE, na sigla em inglês), lançado em 2020, possui três pilares fundamentais: intensificação da coordenação de políticas sobre questões regionais; busca de uma prosperidade econômica compartilhada; e fortalecimento da governança democrática. Entre os demais mecanismos bilaterais, destacam-se (local e data da última reunião indicados em seguida): Comitê Conjunto de Ciência e Tecnologia (Tóquio, 20 de novembro de 2015); Foro Consular Brasil-Japão (Brasília, 7 de março de 2018); Grupo de Notáveis Brasil-Japão (reunião virtual em 16 de setembro de 2021); Grupo de Trabalho para Promoção de Investimentos e Cooperação Econômica no setor de Infraestrutura (Tóquio, 10 de junho de 2019); Diálogo Brasil-Japão sobre Agricultura e Alimentos (São Paulo, 26 de agosto de 2019); Comitê Conjunto de Comércio, Promoção de Investimentos e Cooperação Industrial (São Paulo, 17 de outubro de 2019); Conselho Empresarial Brasil-Japão: Confederação Nacional da Indústria (CNI)-Federação das Organizações Econômicas do Japão (Keidanren) (reunião virtual em 29 de setembro de 2020); e Conselho Brasil-Japão para o Século XXI (2005).

Visitas de Alto Nível: 2019: Encontro entre o presidente Jair Bolsonaro e o primeiro-ministro Shinzo Abe à margem do Fórum Econômico Mundial de Davos (23 de janeiro); Encontro entre o presidente Jair Bolsonaro e o primeiro-ministro Shinzo Abe à margem da Cúpula do G20 (Osaka, 29 de junho); Visita do presidente da República, Jair Bolsonaro, a Tóquio, para a cerimônia de entronização do imperador Naruhito (21 a 23 de outubro). 2021: Visita do ministro dos Negócios Estrangeiros Toshimitsu Motegi ao Brasil (8 de janeiro)⁷². 2023: Visita do ministro dos Negócios Estrangeiros do Japão, Yoshimasa Hayashi ao Brasil (7 a 9 de janeiro), no marco Parceria Estratégica e Global entre os dois países, estabelecida em 2014⁷³.

Discurso Oficial: Os dois países têm visões e objetivos compartilhados a respeito de temas centrais da agenda internacional, como democracia, direitos humanos, desarmamento, desenvolvimento sustentável, reforma da governança global, defesa do direito de navegação e do livre comércio, compromisso com a paz e a estabilidade, entre outros. Ambos os países ressaltam a importância da segurança cibernética na agenda internacional e a necessidade de reforma da Organização das Nações Unidas (ONU), sendo ambos participantes do G4. Recentemente, Brasil

⁷² Tratou-se da primeira visita de um chanceler japonês a Brasília desde 2013.

⁷³ Mais detalhes estarão na próxima edição do REPI.

e Japão também estabeleceram cooperação para a organização de megaeventos esportivos, tendo em vista a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos do Rio de Janeiro (2016) e de Tóquio (2020, adiados para 2021 devido à pandemia de COVID-19).

Convergências

Convergências Multilaterais: Os dois países buscam coordenar posições na Organização Mundial do Comércio (OMC), como na defesa da reforma da organização e do aperfeiçoamento do sistema multilateral de comércio. Ambos têm participação de relevo também na agenda ambiental e de desenvolvimento sustentável: o Japão sediou conferências das partes que redundaram em importantes documentos, como o Protocolo de Quioto (mudança do clima) e de Nagoia (diversidade biológica); e o Brasil sediou a Rio-92 e a Rio+20. Em desarmamento nuclear, ambos os países se engajam no tema. O japonês Yukiya Amano dirigiu Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) por uma década, entre 2009 e 2019, e Izumi Nakamitsu é alta representante da ONU para desarmamento desde 2017. Contudo o Japão não apoia o Tratado sobre a Proibição de Armas Nucleares (TPAN), defendendo uma abordagem progressiva. Outro desencontro entre os países na área multilateral relaciona-se à caça das baleias. Brasil e Japão, no entanto, tiveram posição antagônica na Comissão Internacional da Baleia (CIB): o país sul-americano é um dos grandes defensores do estabelecimento de um santuário de baleias no Atlântico Sul e é contrário à caça do animal, e o país asiático decidiu deixar a CIB e restaurou a caça comercial.

Convergências Plurilaterais: Brasil e o Japão são membros fundadores do G20. O Japão tem dado enfático apoio à acessão brasileira à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Na OMC, ambos fazem parte do Grupo de Ottawa, criado em 2018 para promover a reforma e a modernização da OMC, e integram as *Joint Statement Initiatives* (JSIs), mecanismos de negociação plurilateral sobre temas como comércio eletrônico (coordenada pelo Japão), facilitação de investimentos e regulamentação doméstica de serviços (concluída em 2021). Há desencontro de Brasil e Japão, contudo: o país asiático não integra o *Multi-Party Interim Arbitration Arrangement* (MPIA) e faz parte do G10, coalizão de países protecionistas em agricultura. Na ONU, Brasil e o Japão integram, ao lado da Alemanha e da Índia, o G4, grupo que defende a reforma do CSNU.

Convergências Regionais: Ambos participam do Foro de Cooperação América Latina-Ásia do Leste (FOCALAL), mecanismo informal, criado em 1999, com o objetivo de aumentar as oportunidades de diálogo e de cooperação entre a América Latina e a Ásia do Leste.

Segurança e Defesa: A cooperação entre Brasil e Japão na área da defesa é positiva, porém ainda limitada. A criação, em 2014, da Adidância de Defesa do Japão em Brasília abriu novas possibilidades de entendimento. Trata-se da primeira adidância militar do Japão na América Latina, o que representou o reconhecimento das credenciais e capacidade de interlocução do Brasil em diversos temas de defesa que interessam ao Japão, como operações de paz, defesa cibernética e indústria de defesa. Em 15 de dezembro de 2020, durante videoconferência entre o então ministro da Defesa do Brasil, general Fernando Azevedo e Silva, e seu homólogo japonês, Nobuo Kishi, foi assinado Memorando sobre Cooperação e Intercâmbios em Matéria de Defesa entre os

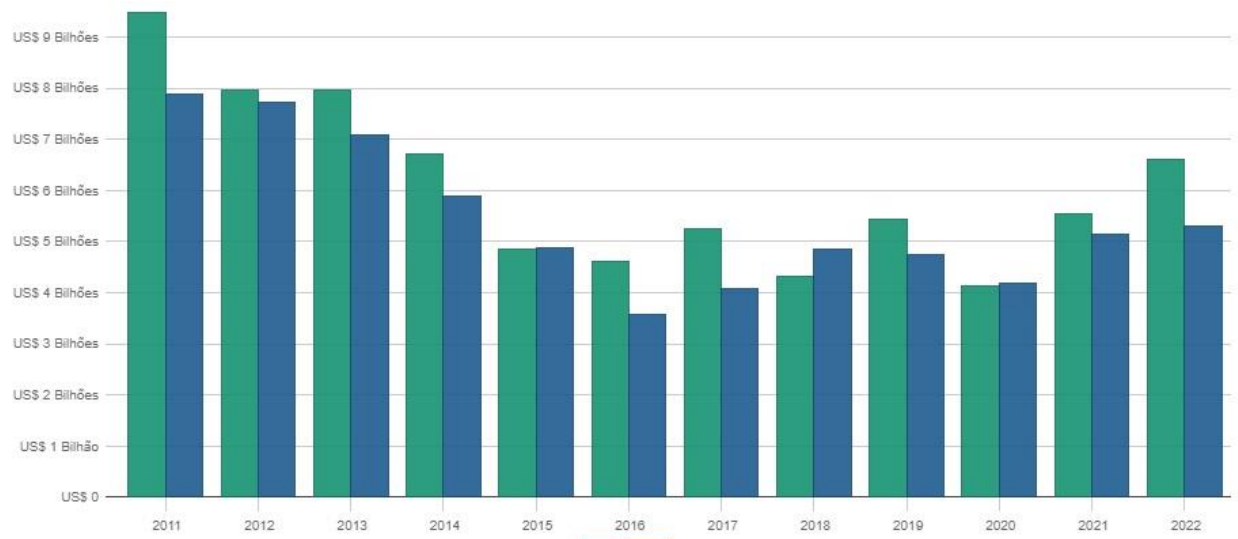
ministérios da Defesa dos dois países⁷⁴. O Exército Brasileiro estabeleceu com a Força de Autodefesa Terrestre do Japão mecanismo de diálogo. A primeira Reunião Bilateral (RBI) ocorreu entre 18 e 21 de abril de 2016, em Tóquio. Foram planejados, no encontro, eventos entre as duas Forças até o ano de 2020.

Comércio

Marcos: Bilateralmente, há diversas instâncias para o diálogo econômico-comercial, como o Conselho Empresarial Brasil-Japão, secretariado pela CNI e pela Keidanren; o Comitê Conjunto de Promoção Comercial e de Investimentos; o Grupo de notáveis, integrado por personalidades e empresários que pensam o futuro da relação, como os CEOs da Toyota e da Vale; e o Grupo de Trabalho para promoção de investimentos no setor de infraestrutura. Em 2017, foi firmado Acordo sobre Assistência Administrativa Mútua e Cooperação em Assuntos Aduaneiros. Com o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), existe o Diálogo para o Fortalecimento das Relações Econômicas MERCOSUL-Japão, mecanismo de aproximação econômico-comercial proposto pelo então ministro dos Negócios Estrangeiros do Japão, Takeaki Matsumoto, em 2011. O diálogo entre MERCOSUL e Japão foi estabelecido com o propósito de estreitar as relações econômicas e conduzi-las a um novo patamar, criando um espaço para a busca de novas possibilidades de relacionamento em vários campos econômicos, entre eles comércio e investimentos. O mecanismo já se reuniu em quatro ocasiões, sendo a mais recente em maio de 2017, na Argentina. Na ocasião, MERCOSUL e Japão salientaram a relevância mútua como fator chave para o desenvolvimento do comércio e dos investimentos em seus países, além de apresentarem suas visões sobre negociações em diversas áreas, como comércio de bens e serviços, medidas sanitárias e fitossanitárias (SPS), barreiras técnicas ao comércio (TBT), mecanismos de defesa comercial e regras de origem, entre outros. Por fim, ressaltaram a importância do encontro e a intenção de continuar o diálogo. Não se consubstanciou ainda, contudo, “diálogo exploratório”, fase anterior ao lançamento de negociações comerciais efetivas.

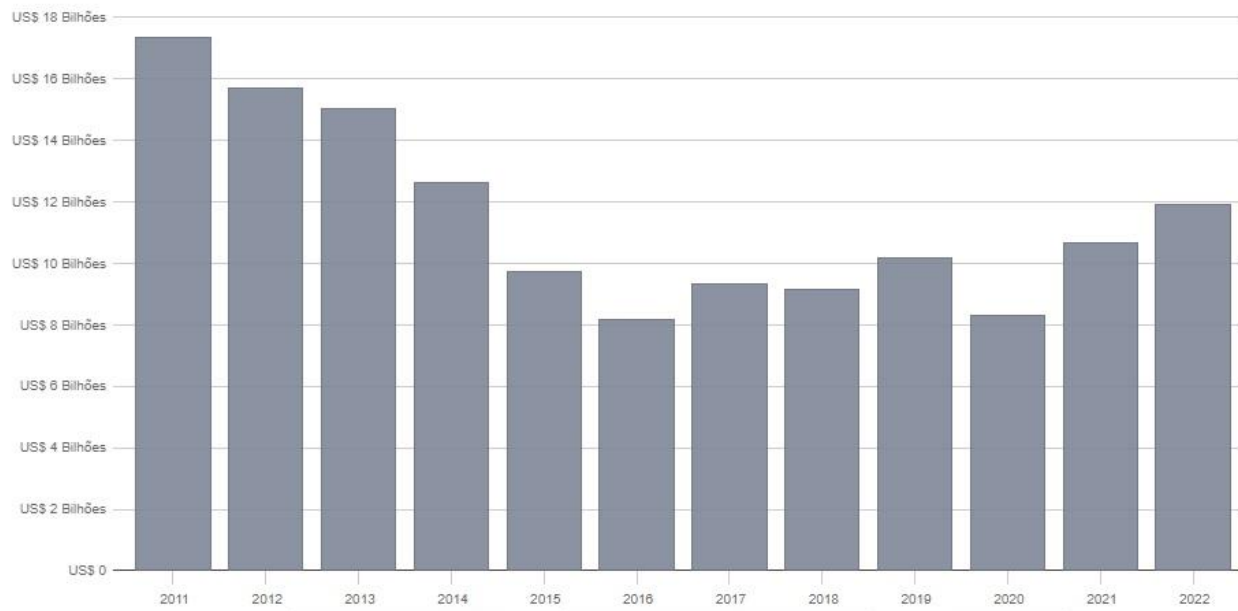


⁷⁴ O texto do instrumento trata: 1) de visitas recíprocas de autoridades; 2) do compartilhamento de perspectivas sobre políticas de defesa e segurança, missões de paz e conjuntura internacional; 3) da participação em cursos, seminários e conferências promovidos pelas partes; e 4) da cooperação em outros temas de defesa.



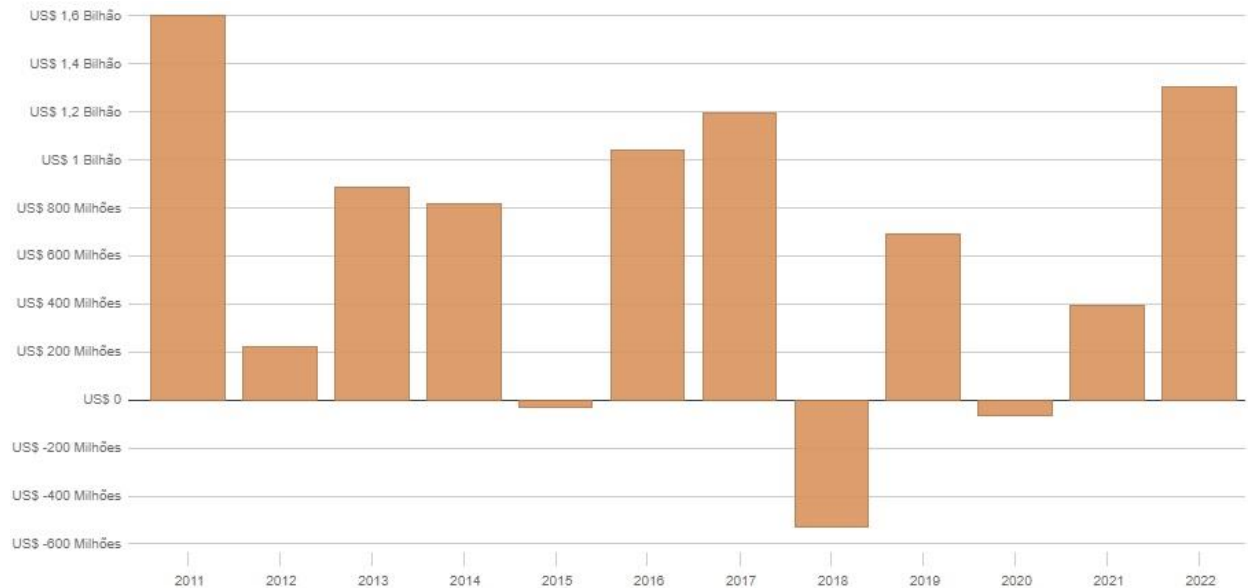
Periodicidade: Tipo: Gráfico:

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Periodicidade: Tipo: Gráfico:

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Periodicidade: Tipo: Gráfico:

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US\$ 6,6 Bilhões



Cor Seção ISIC Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US\$ 5,3 Bilhões



Cor Seção ISIC Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Desafios: A perda de mercado de produtos brasileiros no Japão a partir do início da década de 2010, sobretudo do agronegócio, tem relação tanto com a diminuição dos preços das *commodities* quanto com o crescente número de acordos de comércio recentemente firmados pelo Japão – como a Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês) e os acordos com a União Europeia (UE) e os EUA. Esses acordos acarretaram perdas de mercado para produtos brasileiros. Nesse sentido, um acordo comercial entre MERCOSUL e Japão é essencial para a recuperação do comércio e para o aumento dos investimentos bilaterais. Nas palavras do embaixador Eduardo Saboia, há certa resistência no *lobby* ligado ao setor agrícola japonês, cauteloso em relação à vantagem comparativa do bloco nessa área. O Brasil busca mostrar que há complementariedade entre as economias e que pode contribuir para a segurança alimentar japonesa sem prejudicar a economia do país asiático. Há também a necessidade de superar barreiras sanitárias impostas pelo Japão a produtos brasileiros, em especial em relação às carnes suína e bovina.

Investimentos: As empresas japonesas têm sido importantes e históricas investidoras no Brasil⁷⁵. Atualmente, o Japão é o 6º maior investidor estrangeiro no Brasil em estoque, com estoque de US\$ 25 bilhões (2019), tendo chegado a alcançar US\$ 34 bilhões em 2011. Destacam-se Honda e Toyota na área de automóveis (inclusive a primeira fábrica da Toyota de fora do Japão); Panasonic na área de eletrônicos; Daiso, na área de varejo. Segundo dados divulgados pela *Japan External Trade Organization* (JETRO), o fluxo de investimentos estrangeiros diretos (IED) japoneses no Brasil em 2020, a despeito da pandemia, foi de US\$ 2,82 bilhões, enquanto o Banco Central do Brasil (BACEN) estima US\$ 2 bilhões, o que faria do Japão o quinto maior investidor em fluxo em 2020, isso corresponde a 21,5% superior ao registrado no ano anterior e o maior resultado desde 2014. Trata-se do terceiro ano consecutivo de crescimento dos fluxos de IED do Japão para o Brasil. Em contraste, os investimentos japoneses caíram mais de 30% no resto do mundo no mesmo ano. De acordo com dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês), o Japão é a maior fonte de IED no mundo, com investimentos no exterior de US\$ 227 bilhões em 2019. Em 2021, foram anunciados importantes investimentos japoneses no Brasil, com destaque para o setor automotivo. Ademais, outros setores têm atraído interesse do Japão. Nesse sentido, saneamento, hidrelétrica e energia eólica também foram áreas de destaque.

Cooperação

Cooperação Técnica: A Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA, na sigla em inglês) é o órgão de governo japonês responsável pelo planejamento e pela execução de ações de cooperação técnica. A cooperação técnica entre o Japão e o Brasil desenvolve-se, de modo ininterrupto, desde 1959, e mantém-se como uma das mais significativas parcerias no setor. O Acordo Básico de Cooperação Técnica é de agosto de 1971. Em 1976, dois anos após sua fundação, a JICA iniciou seus trabalhos no Brasil, funcionando inicialmente como um escritório anexo à Embaixada do Japão. Exemplo emblemático dessa cooperação foi o Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER), criado em 1979 e que revelou o grande potencial agroexportador desse bioma brasileiro, com a participação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). O histórico de relacionamento entre os dois países no campo da cooperação técnica representa forte base de confiança mútua. Na modalidade bilateral, destacam-se: cooperação em prevenção de riscos de desastres, com intensa e tradicional troca de experiência e treinamento de profissionais no âmbito do Projeto de Fortalecimento da Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Riscos em Desastres Naturais (Projeto GIDES-JICA) e o projeto de capacitação para detecção, em tempo real, de indicativos de desflorestamento na Amazônia a partir de imagens do satélite japonês ALOS-2, entre outros. Em 2019, a JICA aprovou a realização de cinco novos projetos de cooperação a serem desenvolvidos com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Na modalidade trilateral, desde o ano 2000, existem programas de cooperação técnica trilateral de Brasil e Japão com diversos países da América Latina, África e Ásia. O Japão é o parceiro mais antigo do Brasil em cooperação

⁷⁵ Nas décadas de 1960 e 1970, houve crescimento exponencial de investimentos japoneses em áreas como alumínio, celulose e siderurgia. Nos anos 1980 e 1990, o IED procedente do Japão deixou de exibir o mesmo ritmo de crescimento, ainda que se tenha mantido estável em termos absolutos. De 2001 a 2010, os investimentos japoneses no Brasil voltaram a se expandir, somando US\$ 13,1 bilhões, numa participação de 4,67% do total de IED recebidos pelo País. Em decorrência da crise econômica brasileira a partir de meados da década 2011-2020, verificou-se queda acentuada da participação japonesa no fluxo de investimentos diretos no Brasil, que chegou a atingir o piso de 0,9% em 2017 (US\$ 537 milhões). Nesse período, os investimentos japoneses privilegiaram os setores primário (mineração) e secundário (aço e metais, máquinas e equipamentos e transporte).

técnica trilateral, respaldada no Programa de Parceria Brasil-Japão (JBPP, na sigla em inglês), de março de 2000. Sobressaem, entre os projetos trilaterais realizados em coordenação com o Japão, o Programa de Cooperação para o Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical de Moçambique (ProSavana), desenvolvido com apoio da Embrapa e encerrado em 2020; o sistema nipo-brasileiro de TV digital (ISDB-T: padrão originalmente japonês, que recebeu contribuições tecnológicas brasileiras, sobretudo em *software*), adotado na maior parte da América Latina, além de alguns países da África e Ásia; e o projeto KOBAN, desenvolvido na área de policiamento comunitário a partir da experiência japonesa e brasileira. Outros projetos triangulares que poderiam ser mencionados, no âmbito do Programa de Parceria, são aqueles que beneficiam Moçambique (mandioca, saneamento básico, saúde), Angola (sistema de saúde, formação profissional), México (frutas tropicais), Paraguai (fortalecimento da capacidade administrativa de governos locais) e Bolívia (pequenos agricultores).

Contatos Humanos e Temas Consulares: Há cerca de dois milhões de nipodescendentes no Brasil e 206 mil brasileiros (*dekasseguis*) no Japão: Brasil abriga o maior contingente de descendentes de japoneses no exterior (maior diáspora japonesa no mundo); o Japão, a quinta maior comunidade brasileira fora do País. A comunidade brasileira é a quinta maior comunidade estrangeira no Japão (depois dos chineses, coreanos, vietnamitas e filipinos). Em 1960, foi firmado Acordo de Migração e Colonização. No ano seguinte, foi firmado Acordo Cultural. Em 1967, foi a vez da Convenção para Evitar a Dupla Tributação em Matéria de Impostos sobre Rendimentos. Existem diversos mecanismos e acordos específicos sobre temas consulares, tais quais: o Fórum Consular e o Programa Conjunto sobre a Comunidade Brasileira no Japão; o Acordo de Previdência Social (2010); o Tratado sobre a Transferência de Pessoas Condenadas (2014); memorando sobre a facilitação de emissão de vistos de múltiplas entradas (2016). Ademais, o Japão é beneficiado pelo programa de vistos eletrônicos do Brasil (eVisa, 2018), e, desde 2019, há isenção unilateral de vistos para turistas japoneses ingressarem no território nacional. Na área cultural, destacam-se o Museu Histórico da Imigração Japonesa (Bunkyo), a Japan House e a Associação Brasil-Hibakusha pela Paz (sobreviventes de Hiroshima e Nagasaki), todos em São Paulo.

Energia e Meio Ambiente: Brasil e Japão coorganizam, desde 2002, a Reunião Informal sobre Ações Futuras contra a Mudança do Clima, tradicional evento que congrega, sempre no início de cada ano, negociadores de mais de vinte de países e instituições-chave do regime internacional de mudança do clima, para uma primeira reflexão, fora do ambiente negociador, sobre os principais temas a serem tratados pela Conferência das Partes (COP) no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), no Protocolo de Quioto e no Acordo de Paris. Há potencial de complementariedade entre Brasil e Japão na área de energia: O Japão é um dos maiores importadores de energia e fornecedores de tecnologia do mundo; o Brasil tem potencial de se tornar um grande exportador de energia limpa, haja vista sua tradição em fontes renováveis (85% da matriz elétrica e 47% da matriz energética do País). Na agenda Brasil-Japão na área de energia, parece haver espaços para o etanol (no setor de navegação; na produção de combustível sustentável para a navegação a partir do etanol brasileiro, com destaque para os planos da Mitsui e da Idemitsu nesse sentido; e mesmo no setor automotivo, como solução pronta e imediata enquanto não avança o processo de eletrificação), a biomassa (conversão de termelétricas a carvão) e o ferro-gusa verde (produzido a partir de florestas plantadas), hidrogênio (produzido com energias renováveis), energia nuclear e gás natural. Outra

possível sinergia nipo-brasileira na área de energias limpas corresponde ao chamado “hidrogênio verde” (produzido via eletrólise alimentada por energias renováveis). Em março de 2020, o Japão doou o equivalente a R\$ 3,7 milhões para ajudar a combater incêndios na Amazônia brasileira. Na visita do chanceler Motegi ao Brasil, em janeiro de 2021, foram assinados “Memorando de Cooperação de Tomé-Açu entre o Ministério das Relações Exteriores da República Federativa do Brasil e o Ministério dos Negócios Estrangeiros do Japão sobre Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia” e “Ajuste Complementar por Troca de Notas para Projeto para o Aperfeiçoamento do Controle de Desmatamento Ilegal por Meio de Tecnologias Avançadas Radar de Abertura Sintética (SAR, na sigla em inglês) e Inteligência Artificial (IA) na Amazônia Brasileira”.

Agricultura: Para além da cooperação técnica e de pesquisa em agricultura, os governos do Brasil e do Japão têm debatido a inserção brasileira na estratégia governamental japonesa *Global Food Value Chain Strategy*, criada em 2014 para garantir a segurança alimentar do país. Essas discussões têm sido feitas especialmente por meio do Diálogo Brasil-Japão sobre Agricultura e Alimentos, que envolve os Ministérios da Agricultura dos dois países. Discute-se maior integração das cadeias de valor do Brasil e do Japão no setor de alimentos. Ademais, projeto de cooperação técnica Brasil-Japão em agricultura de precisão e agricultura sustentável, formalizado em janeiro de 2021, insere-se nessa estratégia japonesa⁷⁶. Em novembro de 2020, em Tóquio, ocorreu a primeira reunião do comitê público-privado para a integração das cadeias de valor de alimentos entre o Japão e a América Latina. Nesse evento, a *trading* Toyota Tsusho (braço do grupo Toyota para o agronegócio) sublinhou seu interesse em constituir cadeia estável de suprimento de grãos brasileiros, como soja e milho, ao mercado japonês, de forma a possibilitar a concentração de seus investimentos logísticos em regiões produtoras específicas. A Toyota Tsusho também classificou a região do MATOPIBA (Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia) como “a última fronteira” da produção de grãos no Brasil, com elevado potencial de aumentos da produtividade.

Ciência, Tecnologia e Inovação: O tema é regido pelo Acordo de Cooperação no Campo da Ciência e da Tecnologia (1984), que estabelece o Comitê Conjunto de Cooperação em Ciência e Tecnologia como mecanismo de monitoramento e implementação do acordo, o qual já se reuniu quatro vezes. Houve participações do ministro da Ciência, Tecnologia e Inovações, Marcos Pontes, nas edições *online* do *Science and Technology in Society Forum*. Esse fórum é realizado em Quioto, em outubro de cada ano, e inclui em sua programação Mesa Redonda de Ministros de Ciência e Tecnologia. O Brasil tem grande interesse no incremento da cooperação com o Japão nos seguintes temas: mitigação de desastres naturais; monitoramento de florestas por satélites; setor aeroespacial; oceanografia e ciências marinhas; ciências médicas e saúde; nanotecnologia; biotecnologia; energia renovável (hidrogênio); materiais avançados; inteligência artificial; robótica; supercomputadores; *startups* e empreendedorismo tecnológico; tecnologias da informação e da comunicação; *internet* 5G e seus desdobramentos tecnológicos, como aplicações de *Internet* das Coisas (IoT, na sigla em inglês), Indústria 4.0, *smart cities* e *smart farms*. Em seguimento à manifestação de interesse em cooperar em mineração e pesquisa aplicada na produção e no uso do nióbio e do grafeno apresentada pelo presidente Jair Bolsonaro ao primeiro-ministro Shinzo Abe, durante o Fórum Econômico de Davos, em janeiro de 2019, buscaram-se estratégias para desenvolver a parceria bilateral no setor. Em janeiro de 2021, foi assinado o

⁷⁶ Na visita do chanceler Motegi ao Brasil, em janeiro de 2021, foi assinado Ajuste Complementar por Troca de Notas para Projeto de Desenvolvimento de Sensores e Plataforma de Agricultura de Precisão em Apoio à Agricultura Sustentável Brasileira.

Memorando de Entendimento para Cooperação na Área de Tecnologias Relacionadas com a Produção e Uso de Nióbio e Grafeno, durante visita do chanceler japonês, Toshimitsu Motegi, a Brasília.

Saúde: Deve-se destacar a recente cooperação no contexto da pandemia de COVID-19. Em 2020, o Japão efetuou doações financeiras ao Brasil de ¥ 503 milhões (cerca de US\$ 4,8 milhões) para a aquisição de equipamentos (100 termógrafos; dez eletrocardiógrafos; cinco tomógrafos computadorizados; cinco desfibriladores; um aparelho de raios-x móvel; um aparelho de ultrassonografia portátil; e um aparelho de gasometria; entre outros) e insumos médico-hospitalares para hospitais públicos do Sistema Único de Saúde (SUS). Há também potencial de colaboração na seara da cooperação técnica bilateral. Em março de 2021, foram apresentados à Embaixada do Japão e ao escritório da JICA em Brasília formulários de inscrição no âmbito do *Project for the institutional capacity improvement against COVID-19*, elaborados, de forma complementar e colaborativa, pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e pelo Laboratório de Imunopatologia Keizo Asami (LIKA) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Uma vez que a proposta foi aprovada pelo governo japonês em abril de 2021, as instituições proponentes deverão elaborar, sob a supervisão da ABC e da JICA, projeto de cooperação técnica para colaboração institucional na prevenção, diagnóstico, tratamento e produção de insumos relativos à pandemia de COVID-19.

Humanitária: Em 2019, o Japão fez doação para a aquisição de equipamentos assistenciais para ajudar refugiados venezuelanos que estão em Boa Vista, Roraima. A contribuição, feita pelo Programa de Assistência a Projetos Comunitários e de Segurança Humana do governo japonês. Em março de 2019, o embaixador do Japão no Brasil assinou um contrato de doação no valor de US\$ 77,4 mil (R\$ 297,2 mil) para a prefeitura de Boa Vista comprar equipamentos médicos para o Hospital e Maternidade Nossa Senhora de Nazaré.

3.10. Ásia-Pacífico

I. Século asiático

Não se pode determinar ao certo quando o termo “século asiático” foi criado, havendo indicativos de que teria sido em encontro de Deng Xiaoping e Rajiv Gandhi, no fim da década de 1980, mas sua difusão se acentuou após a utilização em relatório do Banco de Desenvolvimento Asiático (BDA). A afirmação de que se vive atualmente um “século asiático” considera diversos fatores, como o fato de a Ásia-Pacífico ser o eixo dinâmico da economia global contemporânea (em termos de comércio e crescimento econômico, por exemplo), concentrar parcela significativa da população mundial (três em cada cinco pessoas no mundo são asiáticas) e ser rica em recursos energéticos e minerais, por exemplo. A título individual, destacam-se a ascensão da China ao *ranking* de grande potência, o crescimento indiano e a recuperação geopolítica e geoeconômica russa. Ao mesmo tempo, a Ásia, mesmo descontado o Oriente Médio, passa progressivamente a ocupar lugar de *hotspot* da geopolítica e da geoeconomia mundiais, como indicam as disputas territoriais em terra e mar ainda existentes, a Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês) chinesa, a parceria sino-russa, a parceria nipo-indiana, as rivalidades regionais, as iniciativas de contenção da China e a questão nuclear regional, especialmente o dossiê norte-coreano.

A concretização do “século asiático” não está, porém, garantida, pois a continuidade do crescimento sustentável da Ásia não é certo. Seus líderes terão que gerenciar vários riscos e desafios, particularmente: há desigualdade crescente dentro dos países, nos quais a riqueza e as oportunidades estão confinadas aos escalões superiores, o que pode minar a coesão e a estabilidade sociais; muitos países asiáticos não serão capazes de fazer os investimentos necessários em infraestrutura, educação e políticas governamentais que os ajudem a evitar a armadilha da renda média; há cenário de competição intensa por recursos naturais finitos, como terra, água, combustível ou alimentos, já que o crescimento do nível de renda da população provocará espiral ascendente de demanda por padrões de vida mais elevados; o aquecimento global e as mudanças climáticas, que podem ameaçar a produção agrícola, as populações costeiras e várias grandes áreas urbanas; problemas de governabilidade, déficit democrático e corrupção galopante ainda assolam muitos governos asiáticos; o envelhecimento da população pode ter uma influência direta no desenvolvimento econômico contínuo dos países asiáticos em termos de, mas não se limitando a, redução da força de trabalho, mudança nos padrões de consumo, pressão sobre as finanças públicas e outros.

3.10.1. Exercícios de concertação, cooperação e integração regional

Há diversos foros de concertação, cooperação e integração regional na Ásia e na Ásia-Pacífico, como a APEC (para mais detalhes ver a subseção sobre a Área de Livre Comércio da Ásia-Pacífico, no tomo 6), a Cúpula do Leste Asiático (EAS), a Conferência sobre Interação e Medidas de Construção da Confiança na Ásia (CICA) e o Diálogo de Cooperação da Ásia (ACD). A seguir, apresentam-se informações detalhadas sobre alguns outros.

I. Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN)

A Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) é uma organização intergovernamental criada em 8 de agosto de 1967, por meio da Declaração de Bangkok. Os “pais fundadores” da iniciativa foram Indonésia, Malásia, Filipinas, Singapura e Tailândia. Posteriormente, outros cinco países da região aderiram à declaração – Brunei (1984), Vietnã (1995), Laos (1997), Myanmar (1997) e Camboja (1999) –, congregando, assim, os atuais dez membros dessa união política e econômica, a qual permanece aberta a qualquer país da região que subscrever aos princípios, propósitos e objetivos da ASEAN. A organização promove cooperação intergovernamental e facilita a integração econômica, política, em segurança, militar, educacional e sociocultural entre seus membros e outros países da região da Ásia-Pacífico. Os países da ASEAN reúnem uma população de cerca de 670 milhões de pessoas. O produto interno bruto (PIB) somado dos países da associação ultrapassou US\$ 3 trilhões em 2021. Tomada em conjunto, a ASEAN seria a quinta maior economia do mundo e o quarto maior mercado para exportações estadunidenses.

O contexto de sua criação foi o fim do conflito indonésio-malaio⁷⁷, em que a Tailândia atuou como mediadora. A restauração da paz foi tomada como uma boa oportunidade para impulsionar a formação de um grupo regional para a cooperação. As negociações transcorreram em clima informal por aproximadamente um ano e originaram a Declaração de Bangkok (ou Declaração da ASEAN) de 1967. Há também uma hipótese segundo a qual a ASEAN foi concebida para conter a expansão comunista na região⁷⁸, que abrangia o Vietnã do Norte (1954), a Coreia do Norte (1945), a República Popular da China (RPC, 1949) e alguns levantes na Malásia Britânica e nas Filipinas, mas nenhum documento oficial corrobora essa suposição. A ASEAN tem como antecedente, a Associação da Ásia do Sudeste (ASA, na sigla em inglês), formada de Tailândia, Filipinas e Malásia em 1961.

Com apenas cinco artigos, a sintética declaração indica “objetivos e propósitos” da Associação, os quais dizem respeito à:

- 1) aceleração do crescimento econômico, do progresso social e do desenvolvimento cultural na região;
- 2) promoção da paz e da estabilidade regionais;
- 3) colaboração ativa e assistência mútua em assuntos de interesse comum nos campos econômico, social, cultural, técnico, científico e administrativo;
- 4) assistência na forma de treinamentos e infraestruturas (*facilities*) nas esferas educacional, profissional, técnica e administrativa;
- 5) colaboração mais efetiva para melhor aproveitamento da agricultura e da indústria, expansão do comércio (inclusive com estudo sobre os problemas do comércio internacional de *commodities*), melhora nos transportes e na comunicação e aumento do padrão de vida das suas populações;
- 6) promoção de estudos do Sudeste Asiático; e
- 7) manutenção e aprofundamento da cooperação entre si e com outras organizações internacionais e regionais de propósito semelhante.

Conforme o discurso oficial da organização, a simplicidade da Declaração de Bangkok não é fortuita. Ela reflete, na verdade, o *modus operandi* da ASEAN, qual seja: evoluir em pequenos passos, passando lentamente de arranjos informais a compromissos vinculantes. Para tanto, recorre-se a um processo de trabalho informal e pessoal, em que prevalece uma abordagem consensual e não conflitiva de resolução de problemas, frequentemente chamada de “*the ASEAN way*”. Em consonância com esse estilo de trabalho, a Carta da ASEAN entrou em vigor mais de 40 anos depois da fundação da organização, em 15 de dezembro de 2008.

⁷⁷ Foi um conflito da Guerra Fria na Ásia (sem declaração de guerra), que ocorreu entre 1963 e 1966 porque a Indonésia não aceitava a formação da Malásia. Envolveu diversos atores: de um lado, a Commonwealth (Reino Unido), Malásia, Singapura, Brunei, Austrália, Nova Zelândia e, de outro, a Indonésia, com apoio de China, Filipinas, União Soviética (URSS) e Vietnã do Norte. Depois da deposição do presidente indonésio Sukarno em 1966, a disputa foi resolvida pacificamente e consolidou-se a criação da nação malaia. A ASEAN já existia há três semanas quando as relações diplomáticas entre Indonésia-Malásia e Indonésia-Singapura foram completamente restabelecidas. Isso não significou, entretanto, o fim das querelas entre os membros (vide, por exemplo, a disputa sobre Sabah, que perdura até hoje). A eleição da Malásia para um assento não permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) em 1964 motivou a saída da Indonésia da Organização das Nações Unidas (ONU) entre janeiro de 1965 e setembro de 1966. A Indonésia é, assim, o único país na história a ter se retirado voluntariamente da ONU, suspendendo a sua participação, ainda que apenas temporariamente – não houve denúncia da Carta da ONU, e não há previsão explícita de como um Estado poderia retirar-se da organização.

⁷⁸ Já em 1954, foi criada a Organização do Tratado do Sudeste Asiático (OTASE), iniciativa análoga à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), mas que viria a declinar após o fim da Guerra do Vietnã (1955-1975), sendo extinta no final de junho de 1977.

A Carta da ASEAN (2008) renovou os compromissos políticos entre os membros e remodelou o arcabouço jurídico da organização, conferindo-lhe personalidade jurídica e estabelecendo novos órgãos. Com a Carta, a estrutura organizacional da ASEAN passou a ser composta por um Secretariado-Geral⁷⁹, sediado em Jacarta, que coordena três Comunidades, divididas nos seguintes pilares: 1) Segurança Política (APSC, na sigla em inglês); 2) Economia (AEC, na sigla em inglês); e 3) Sociedade e Cultura (ASCC, na sigla em inglês)⁸⁰. Além do Secretariado-Geral e dos Conselhos de Comunidade, a Carta criou outros sete órgãos⁸¹.

A Cúpula da ASEAN reúne chefes de Estado e de Governo, normalmente duas vezes por ano, e é o mais alto órgão de decisão política da ASEAN. Ela vem sendo realizada desde 1976 e alcançou a 41ª edição em 2022. O documento básico da cúpula é a Declaração do Presidente (*Chairman's Statement*), que faz um balanço das realizações da ASEAN e dos resultados esperados da presidência anual (*chairmanship*). Em 2022, a presidência foi ocupada pelo Camboja. A Indonésia está exercendo a presidência em 2023. A ASEAN também realiza cúpulas especiais com parceiros de fora do grupo.

Além de ser o responsável por preparar a Cúpula da ASEAN, o Conselho de Coordenação (ACC, na sigla em inglês) é o órgão que supervisiona o desenvolvimento e a implementação de documentos (como o relatório anual do secretário-geral e relatórios para a cúpula) e discute temas prioritários, especialmente quando eles abarcam transversalmente os três pilares da Comunidade ASEAN. O órgão foi o responsável, por exemplo, pela formulação de respostas coletivas à pandemia de COVID-19. O ACC é composto pelos Ministros das Relações Exteriores dos países membros.

A Carta previu, ainda, a criação de Órgãos Ministeriais Setoriais, de um Comitê de Representantes Permanentes em Jacarta, de uma Comissão Intergovernamental de Direitos Humanos da ASEAN (AICHR, na sigla em inglês)⁸², inaugurada em 2009, de uma Fundação da ASEAN e de Secretariados Nacionais.

Além da Declaração (1967) e da Carta (2008), outros documentos relevantes da organização são o Tratado de Amizade e Cooperação no Sudeste Asiático (TAC, 1976, ou Bali Concord I) e o Tratado sobre a Zona Livre de Armas Nucleares do Sudeste Asiático (SEANWFZ, na sigla em inglês, 1995). O TAC delineou seis princípios fundamentais da ASEAN:

- 1) respeito mútuo pela independência, soberania, igualdade, integridade territorial e identidade nacional de todas as nações;
- 2) o direito de todo Estado de conduzir sua existência nacional livre de interferência, subversão ou coerção externas;
- 3) não interferência nos assuntos internos de cada país;
- 4) solução de diferenças ou controvérsias por meios pacíficos;

⁷⁹ Desde janeiro de 2023, o secretário-geral da ASEAN é Kao Kim Hourn, do Camboja. Seu mandato não renovável de cinco anos encerrar-se no final de 2027. O Secretário é escolhido entre nacionais dos países da ASEAN por ordem alfabética e conta com o auxílio de quatro Secretários-Gerais adjuntos de diferentes nacionalidades, dois dos quais são escolhidos também por ordem alfabética (mandato de três anos não renovável), enquanto os outros dois são escolhidos por mérito (mandato de três anos renovável). A última categoria foi criada pela Carta da ASEAN (2008).

⁸⁰ Conforme acordado pelos líderes em 2003.

⁸¹ O Artigo 3º da Declaração de Bangkok estabelecia uma estrutura organizacional mais simples e menos detalhada, prevendo somente 1) um Encontro Anual de Ministros das Relações Exteriores; 2) um *standing committee* com Embaixadores; 3) comitês permanentes ou *ad hocs* “de autoridades e especialistas para matérias específicas”; e 4) um Secretariado Nacional em cada país membro.

⁸² A proposta de órgão de direitos humanos foi controversa, pois um tal órgão não teria o poder de impor sanções ou punir violadores, o que limitaria a sua efetividade. Contudo, a AICHR foi criada em 2009. Em 2012, adotou-se a Declaração de Direitos Humanos da ASEAN. Em seu formato atual, a AICHR não recebe casos individuais.

- 5) renúncia à ameaça ou ao uso da força;
- 6) cooperação efetiva entre si.

O acordo foi emendado em 1987, 1998 e 2010 para permitir e regular adesões de países ou organizações não ASEAN. Algumas das 49 “altas partes contratantes” atuais são: China, Estados Unidos (EUA), Rússia, União Europeia (UE), Brasil, Argentina, Chile, Peru etc.

O SEANWFZ (ou Tratado de Bangkok de 1995) estabeleceu o compromisso de manter o Sudeste Asiático como uma área livre de armas nucleares e de outras armas de destruição em massa. Em vigor desde 1997, ele reafirma a importância do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) para a paz e segurança internacionais e estabelece formalmente uma Zona Livre de Armas Nucleares (ZLAN) no Sudeste Asiático. O SEANWFZ tem um protocolo aberto à ratificação dos cinco Estados nuclearmente armados reconhecidos pelo TNP, pelo qual estes se comprometeriam a não contribuir com nenhuma violação do SEANWFZ e a não usar ou ameaçar usar armas nucleares na área – nenhum dos cinco países assinaram o protocolo.

A AEC, adotada em 2007, visa à transformação da atual área de livre comércio (1992) em um mercado e uma base de produção comuns no futuro, com livre circulação de bens, serviços e investimentos, alta competitividade, desenvolvimento econômico equitativo e completa integração à economia global. Suas áreas de cooperação incluem pontos como desenvolvimento de recursos humanos, aperfeiçoamento da conectividade de infraestrutura e comunicações, fortalecimento do setor privado, entre outros. Em 2018, oito dos dez membros da ASEAN integravam a lista global de *outperforming economies*.

A APSC foi adotada em 2008 e busca criar um ambiente político e de segurança robusto dentro da ASEAN. Dentro da APSC, foi proposta uma iniciativa de colaboração entre indústrias de defesa (ADIC, na sigla em inglês), em 2010, que foi adotada formalmente no ano seguinte, junto de uma iniciativa de cooperação entre forças policiais dos Estados-Membros, a ASEANAPOL. Há, ainda, a Convenção da ASEAN sobre Contraterrorismo (ACCT, na sigla em inglês), assinada em 2007 e em vigor desde 2011.

A ASCC foi adotada na mesma cúpula da APSC e busca ser uma comunidade focada nas pessoas e socialmente responsável, conformar uma identidade comum e construir uma sociedade inclusiva e harmoniosa, com foco em áreas como desenvolvimento humano, bem-estar social e proteção, justiça social e direitos, sustentabilidade ambiental e redução das desigualdades.

O apreço da ASEAN pelo consenso e pela não intervenção foram postos à prova no contexto do golpe militar de 2021 em Myanmar. Inicialmente, a ASEAN procurou manter-se afastada da controvérsia, mas a crescente pressão internacional levou ao engajamento do grupo em negociações. Em abril de 2021, convocou-se a primeira cúpula da história da ASEAN cujo objetivo primário foi discutir uma crise interna em um país membro. Líderes da ASEAN reuniram-se com o general sênior Min Aung Hlaing (liderança do golpe) e estabeleceram o “Consenso de Cinco Pontos”, saudado pelo Brasil e incorporado à Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) sobre o tema, mas posteriormente ignorado pelo general birmanês. A ASEAN não convidou Hlaing para a cúpula de outubro de 2021 – mais uma medida inédita na história da associação, além de um revés para o objetivo dos militares de terem seu governo reconhecido como legítimo globalmente. Alguns analistas interpretam as respostas da ASEAN à crise de Myanmar como indicadores de uma mudança mais profunda dos princípios e da atuação do grupo.

Em suas interações com o restante do mundo, a ASEAN vale-se de múltiplas estratégias. Em primeiro lugar, engaja-se junto a entidades que apoiam a Carta, as quais são divididas em cinco categorias: Parlamentares e Judiciário; organizações empresariais; *think tanks* e instituições acadêmicas; organizações da sociedade civil; e outros *stakeholders* na ASEAN. Hoje, há 77

entidades associadas à ASEAN⁸³. Nem todos os membros da ASEAN participam de todas as entidades e algumas incluem países terceiros. Em segundo lugar, a ASEAN define outros países como parceiros externos, enquadrando-os em três categorias formalizadas: Parceiros de Diálogo, Parceiros de Diálogo Setorial e Parceiros de Desenvolvimento⁸⁴. Ao cabo, organizações internacionais e regionais também podem ser parceiras da ASEAN, como ocorre com a Organização das Nações Unidas (ONU), a Aliança do Pacífico (AP), a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a Organização para Cooperação de Xangai (OCX) e outras. Em 2006, a ASEAN tornou-se observadora na AGNU. Há também reuniões com a Europa, por meio da Reunião Ásia-Europa (ASEM, na sigla em inglês), um processo informal de diálogo iniciado em 1996, além de reuniões bilaterais anuais com Índia, Rússia e EUA.

Além disso, a ASEAN articula mecanismos de concertação e cooperação regional. O ASEAN+3 – com China, Japão e Coreia – foi iniciado em 1997 e é hoje um dos instrumentos mais abrangentes de cooperação no Leste Asiático. O grupo se reúne em níveis ministerial e de Cúpula e avança iniciativas em segurança política, investimentos e finanças, agricultura, energia, turismo, saúde, cultura e artes etc. Em 2019, o comércio com esses três países correspondeu a quase um terço do comércio total praticado pela ASEAN. Com atualmente 18 membros, a Cúpula do Leste Asiático é realizada anualmente com todos os membros do ASEAN+6 (China, Japão, Coreia, Índia, Austrália e Nova Zelândia) desde 2005. Rússia e EUA aderiram em 2011. A ASEAN ocupa um papel central na condução da cúpula, considerada um importante fórum de líderes para o diálogo e a cooperação em questões estratégicas, políticas e econômicas do Leste Asiático. O Fórum Regional da ASEAN⁸⁵ (FRA), em atividade desde 1994, tem por objetivos promover diálogo e consultas sobre questões políticas e securitárias de interesse comum e contribuir para o fortalecimento da confiança e da diplomacia preventiva na região da Ásia-Pacífico. Apesar da grande diversidade de seus integrantes, o FRA avalia já ter produzido número recorde de realizações que auxiliam na manutenção da paz e da segurança na região (troca de informações, *networking* entre agentes de segurança nacionais, publicação de livros brancos de defesa que ampliam a transparência etc.). Existe ainda o formato de encontro com Austrália e Nova Zelândia (ASEAN-CER, na sigla em inglês).

O alcance dessa rede global de alianças e parcerias faz com que muitos considerem a ASEAN uma potência global (*a global powerhouse*), um eixo congregador da cooperação na Ásia-Pacífico e uma partícipe importante na formulação de grandes arranjos econômicos, como o Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês) e a Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês)⁸⁶. Além dos dez membros da ASEAN, a RCEP –

⁸³ A título exemplificativo, listam-se aqui algumas das entidades associadas: Associações da ASEAN de Parlamentares; Banqueiros; Cosméticos; Xadrez; Ferro e Aço; Direitos Humanos; Portos; Turismo; Autismo; Mulheres; Professores; Contadores; Neurocirurgia; Institutos de Ciência Alimentar; Engenharia; etc.

⁸⁴ Atualmente, a ASEAN tem onze Parcerias de Diálogo (Austrália, Canadá, China, EUA, Índia, Japão, Nova Zelândia, Coreia, Rússia, Reino Unido e UE), seis Parcerias de Diálogo Setorial (Brasil, Noruega, Paquistão, Suíça, Turquia e EAU) e quatro Parcerias de Desenvolvimento (Chile, França, Alemanha e Itália). A ASEAN também estabeleceu os mecanismos de cooperação regional ASEAN+3 (China, Japão e Coreia) e Cúpula do Leste Asiático (Austrália, China, Coreia, Índia, Japão, Nova Zelândia, Rússia e EUA).

⁸⁵ Os participantes do FRA são: os dez países da ASEAN, os outros oito países da Cúpula do Leste Asiático (Austrália, China, Coreia do Sul, EUA, Índia, Japão, Nova Zelândia e Rússia) e, ainda, Bangladesh, Canadá, Coreia do Norte, UE, Mongólia, Paquistão, Papua Nova Guiné, Sri Lanka e Timor-Leste.

⁸⁶ A ASEAN+6 é considerada um passo no caminho da conformação de uma Comunidade do Leste Asiático e guarda relação com o processo de negociação e implementação da RCEP.

em vigor desde janeiro de 2022 para quem a ratificou – inclui Austrália, Japão, Coreia do Sul, Nova Zelândia e China, tornando-se assim o maior acordo de livre comércio já celebrado. A ASEAN também tem acordos de livre comércio com Hong Kong (em vigor desde 2019, assim como um acordo sobre investimentos) e com a Índia (em vigor desde 2010).

Hoje, dois países buscam aceder à ASEAN: Timor-Leste e Papua Nova Guiné. Além da localização no Sudeste Asiático, da presença de Embaixadas em todos os demais membros e do respeito a princípios usuais que norteiam as relações entre Estados, não há pré-requisitos específicos de participação (como seguir alguma orientação ideológica ou ter um regime de governo de tipo determinado). Papua Nova Guiné é o mais antigo país não ASEAN a ser observador do grupo (1976) e demonstra interesse na membresia completa desde, pelo menos, os anos 1980. No entanto, a maior proximidade da Papua Nova Guiné com as ilhas do Pacífico assim como circunstâncias domésticas (criminalidade, instabilidade política, deficiências de infraestrutura, leis discriminatórias e mão de obra não qualificada) são vistas como obstáculos à acessão.

O ingresso de Timor-Leste, por sua vez, parece mais próximo de se concretizar. Logo depois de sua independência da Indonésia em 2002, o país já manifestou interesse em integrar a ASEAN. Apesar de alguma resistência liderada por Singapura, fundamentada sobretudo em preocupações de cunho econômico, hoje todos os países da ASEAN já expressaram apoio à acessão timorense, inclusive a Indonésia, a despeito dos diferendos territoriais entre os dois países⁸⁷. Em julho de 2022, a AEC conduziu uma missão de averiguação de fatos que reconheceu os esforços de Timor-Leste na realização de reformas econômicas em setores relevantes. Nas 40ª e 41ª cúpulas da ASEAN, em 2022, seus membros concordaram em admitir, em princípio, o Timor-Leste como o 11º membro. Além disso, concederam o estatuto de observador ao país e permitiram a sua participação em todas as reuniões da ASEAN, incluindo as cúpulas; formalizaram um roteiro objetivo baseado em critérios para a plena adesão de Timor-Leste; e concordaram que os membros e os parceiros externos devem apoiar plenamente Timor-Leste, por meio da prestação de capacitação e qualquer outro tipo de assistência necessário à sua plena acessão à ASEAN. A presidência indonésia da ASEAN em 2023 deverá dar novo fôlego à conclusão do processo de acessão, ainda que subsistam, como desafios, a proximidade de Díli a Pequim, um PIB 15% menor do que o do Laos (menor PIB da ASEAN) e reticências em condenar a ditadura militar em Myanmar, especialmente devido à abstenção do Timor-Leste na resolução da AGNU que condenou o golpe de 2021.

II. Organização para Cooperação de Xangai (OCX)

a) Histórico

Criada em 2001, a Organização para Cooperação de Xangai (OCX ou SCO, na sigla em inglês) é entidade intergovernamental permanente, que constitui o principal foro de desenvolvimento e segurança para a Ásia continental. Sua formação remete aos *Shanghai Five*, resultante da assinatura, em 1996, de tratado de aprofundamento da confiança militar nas regiões

⁸⁷ Timor-Leste e Indonésia dividem a ilha de Timor. Conforme o governo timorense, um acordo sobre limites terrestres deverá ser finalizado em breve, pois 98% da fronteira terrestre já foi acordada. Um dos pontos sensíveis pendentes de resolução é a delimitação exata do enclave timorense de Oe-Cusse Ambeno. Em 2015, foram iniciadas negociações para a delimitação das fronteiras marítimas conforme os preceitos da CNUDM.

de fronteira e, em 1997, de tratado de redução de forças militares nas regiões de fronteira, entre Cazaquistão, China, Quirguistão, Rússia e Tadjiquistão. A OCX baseia-se em princípios, como confiança, igualdade e busca de desenvolvimento comum, e promove a cooperação nos campos político, econômico, securitário e interpessoal.

No caso da OCX, o eixo sino-russo foi a base estruturante para o surgimento da organização, um mês antes da assinatura de acordo bilateral de amizade, e para a definição de suas prioridades em termos de segurança: terrorismo, extremismo e separatismo (os chamados “três males”), conforme a Convenção de Xangai de 2001. No seio da OCX, ambos participam de exercícios plurilaterais antiterrorismo, por exemplo.

b) Membros e estrutura geral da OCX

A estrutura da OCX é constituída por dois órgãos permanentes – Secretariado, em Pequim; e Estrutura Regional Antiterrorista, em Tashkent –, além de mecanismos que se reúnem uma vez por ano para discutir a estratégia da cooperação multilateral e prioridades: Conselho de Chefes de Estado, órgão decisório supremo, que toma decisões gerais; e Conselho de Chefes de Governo, que toma decisões específicas, sobretudo na área econômica. A tomada de decisão é feita por consenso.

Atualmente, a OCX é composta por oito membros plenos: os “Cinco de Xangai” – Cazaquistão, China, Quirguistão, Rússia e Tadjiquistão –, Uzbequistão, desde 2001, e Índia e Paquistão desde 2017. Na cúpula de 2022, o Irã foi aceito como novo membro permanente da OCX e assinou um memorando de obrigações para ingressar na organização. A adesão plena deve ocorrer a partir de abril de 2023. Os membros correspondem por mais de 70% do território eurasiático, quase a metade da população mundial e mais de 30% do produto interno bruto (PIB) global, considerando o ingresso do Irã. A OCX conta com três observadores (Afeganistão, Belarus e Mongólia) e nove parceiros de diálogo (Azerbaijão, Armênia, Camboja, Nepal, Turquia, Sri Lanka e, desde 2022, Arábia Saudita, Egito e Catar). Também na cúpula de 2022, a Turquia, parceiro de diálogo, demonstrou interesse em integrar a OCX como membro pleno⁸⁸. Outra decisão tomada foi de iniciar o processo de incluir Bahrein, Maldivas, Emirados Árabes Unidos (EAU), Kuwait e Myanmar como novos parceiros de diálogo.

c) Objetivos da OCX

Embora sua motivação inicial esteja basicamente relacionada a questões securitárias, a OCX não pode ser considerada uma aliança militar. Os países membros priorizam o combate de problemas comuns de segurança, sobretudo dos chamados “três males” – separatismo, terrorismo e fundamentalismo –, visto por eles como os principais motivos de instabilidade à segurança regional, dados a existência de diferentes movimentos separatistas nos países, uma série de atentados terroristas ocorridos na região e o fato de a Ásia Central ser um centro de recrutamento de grupos fundamentalistas. Na “Convenção de Xangai sobre o Combate ao Terrorismo, Separatismo e Extremismo” (2001), os membros reconhecem que “o terrorismo, o separatismo e o extremismo constituem uma ameaça para a paz e a segurança internacionais, à promoção de relações amigáveis entre os Estados, bem como o gozo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais (...) esses fenômenos constituem uma séria ameaça à integridade territorial e à segurança das Partes [Estados-

⁸⁸ Erdogan teve participação ativa ao longo da Cúpula, tanto em reuniões bilaterais quanto em reuniões de formato estendido entre os Estados-Membros e os parceiros de diálogo.

Membros], bem como à sua estabilidade política, econômica e social”. A cooperação para combatê-los ocorre, por exemplo, da realização de exercícios conjuntos de antiterrorismo, como o *Peace Mission*, que reuniu um total de sete mil militares em 2014, e da prioridade conferida à implementação do *Programme of Cooperation of the SCO Member States in Countering Terrorism, Separatism and Extremism for 2022-2024*.

Ainda que o trato dessas questões seja prioritário, observa-se o esforço de ampliar o escopo de atuação da OCX, incluindo a cooperação em diferentes temas, como agricultura (*SCO Cooperation Programme on Food Security*), meio ambiente (*Programme for Developing Environmental Wellbeing of SCO Cities*) e cultura (*2021 – SCO Year of Culture*). Planos de ação foram aprovados nos últimos anos para a implementação da Estratégia de Desenvolvimento da OCX em 2021-2025 e do Programa de Comércio Multilateral e Cooperação Econômica até 2035.

A OCX está baseada em princípios como a confiança mútua, o benefício mútuo, a igualdade e a busca de desenvolvimento comum e promove cooperação nos campos político, econômico, de segurança e interpessoais (“*humanistic exchanges*”). A OCX estabeleceu relações com outras organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), onde é observadora na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), a União Europeia (UE), a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), a Comunidade de Estados Independentes (CEI) e da Organização para a Cooperação Islâmica (OCI). O conceito da Grande Eurásia foi apoiado nos documentos finais das reuniões de chefes de estado e de governo da OCX.

d) Divergências entre as potências do OCX

A existência de divergências entre as potências da OCX inibiu o alcance de maiores ganhos concretos. Enquanto a China foi contrária à proposta russa, de 2009, para criação de um grupo de exportadores de recursos energéticos da OCX, a Rússia se demonstrou resistente aos esforços chineses para o estabelecimento do Banco e do Fundo de Desenvolvimento da OCX, temendo a dominância financeira dos chineses. Ainda que os países da Ásia Central sejam grandes entusiastas, pois são receptores de inúmeros projetos de infraestrutura, a Índia, em menor grau a Rússia, veta qualquer tentativa da China de instrumentalização da OCX para a projeção da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês).

e) Irã: risco de tensões com o mundo ocidental

As tensões entre alguns membros da OCX com o Ocidente e o cenário de instabilidade no Afeganistão, entretanto, podem alterar os rumos da organização. A aceitação da candidatura do Irã como membro pleno pode ser percebida como um desdobramento da aproximação do país persa com China e Rússia. Diante dos crescentes atritos com os EUA e as potências europeias, as três nações têm se aproximado cada vez mais, salientando-se, por exemplo, a assinatura recente de amplos acordos bilaterais de cooperação política e econômica entre elas e os esforços atuais de chineses e russos para compatibilizar a BRI com a União Econômica Eurasiática (UEE). Ressalta-se que, conquanto os iranianos considerem a elevação de seu *status* na instituição uma grande oportunidade econômica e política para contornar as sanções ocidentais, os demais membros da OCX ainda são reticentes em abraçar as divergências políticas iranianas e indispor-se economicamente com os EUA. Apesar desses desafios, a participação do Irã, um importante *player* regional, como membro efetivo poderá fortalecer a posição da OCX na questão afegã.

f) Afeganistão: tema central para a OCX na atualidade

A retirada precipitada das tropas dos EUA e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) do Afeganistão, com seus respectivos desdobramentos securitários para a região, foi a questão central da penúltima cúpula da OCX. Na ocasião, os países manifestaram-se no sentido de buscar a construção de consensos e reunir esforços para empurrar a situação afegã em direção à estabilização do cenário regional. Alguns membros, em especial a China, que teme um efeito *spillover* negativo na região autônoma de Xinjiang, comprometeram-se a ampliar investimentos para estabilizar o país, buscando, em contrapartida, o comprometimento do Talibã de não abrigar grupos terroristas. O papel da OCX no Afeganistão, todavia, ainda é incerto, haja vista a preferência de alguns membros em tratar questões securitárias de modo bilateral e as desconfianças e as fricções existentes entre alguns membros, o que inibe a formação de uma posição comum. A OCX preferiu não ocupar, até o momento, o espaço deixado pelos EUA e pela OTAN. A despeito de ser uma questão securitária de interesse regional, além de o combate ao terrorismo ser um objetivo da OCX, a organização ficou inerte. Analistas apontam que proteger a estabilidade do Afeganistão é um dos principais testes da relevância para a OCX, uma vez que busca construir e manter a paz e a estabilidade continental, fundamentais para a inserção da organização e para o desenvolvimento de projetos de conectividade relevantes. O Grupo de Contato OCX-Afeganistão⁸⁹ teve seu último encontro em julho de 2021, não sendo mais acionado após a tomada de poder pelo Talibã, o qual, não é reconhecido pela organização.

g) Cúpula de Samarkanda, 2022

A 22ª Cúpula da OCX ocorreu entre 15 e 16 setembro de 2022 em Samarkanda, Uzbequistão. Foi considerada a cúpula mais relevante até o momento, dado o contexto geopolítico recente. Diversos interesses e objetivos distintos marcaram a presença dos líderes durante o evento.

Por parte da China, foi a primeira viagem de Xi Jinping para fora da China desde o início da pandemia. Interessante ressaltar que antes de ir ao Uzbequistão, o líder chinês passou pelo Cazaquistão, onde declarou defesa da soberania e proteção da integridade territorial do país pela China – foi no Cazaquistão que a BRI foi lançada⁹⁰. Os principais objetivos de Xi na cúpula foram demonstrar sua força e liderança antes do Congresso do Partido Comunista Chinês (PCC), que o confirmou como líder da China por mais cinco anos. Em segundo lugar, Xi usou sua participação para pedir maior solidariedade à OCX em face da crescente incerteza global, levantando o espectro de ameaças à soberania nacional dos membros por interferência externa em crítica ao ocidente. Em terceiro lugar, Xi usou a plataforma OCX para promover várias de suas últimas iniciativas globais, como a Iniciativa de Segurança Global e a Iniciativa de Desenvolvimento Global⁹¹.

⁸⁹ O Grupo de Contato é um mecanismo consultivo para desenvolver propostas e recomendações para apoiar os esforços do governo e do povo do Afeganistão para estabelecer um estado pacífico, estável e economicamente próspero, livre de terrorismo e extremismo.

⁹⁰ Foi interpretado como uma demarcação de poder de Xi como liderança regional, além de se mostrar um parceiro de defesa, o que se contrapõe à Rússia. Essa passagem pelo Cazaquistão fortaleceu as pretensões de Xi na cúpula.

⁹¹ Como parte do Iniciativa de Desenvolvimento Global, Xi indicou que a China estava preparada para oferecer grãos e outros tipos de assistência humanitária aos países em desenvolvimento. Propostas concretas associadas à Iniciativa de Segurança Global sugerem que ele servirá para canalizar a assistência chinesa para fortalecer as capacidades de segurança doméstica dos estados. Xi ofereceu apoio lançou uma base China-OCX para treinar pessoal antiterrorismo dos Estados-Membros.

Obteve relativo sucesso nos objetivos, sobretudo no primeiro, ao mostrar-se como o grande líder regional, espaço que era dividido, em certo sentido, com a Rússia no âmbito da OCX.

Por parte da Rússia, Putin buscou mostrar que não estava isolado e enfatizar a contínua influência internacional da Rússia. Não obteve o sucesso esperado. O presidente da Turquia Recep Tayyip Erdogan e o presidente do Quirguistão Sadyr Japarov mantiveram-no esperando em duas ocasiões separadas. Ademais, nem a China nem a Índia deram grande apoio à Rússia sobre a Ucrânia⁹². O primeiro-ministro indiano Narendra Modi comentou especificamente a Putin que “a era de hoje não é uma era de guerra”; no entanto, houve reunião bilateral entre Putin e Modi para ampliar laços – sobretudo econômicos –, na qual a Índia comprometeu-se a ampliar importação de petróleo e gás, além de fertilizantes e produtos agrícolas. O presidente chinês Xi Jinping não foi tão direto e crítico, mas Putin foi forçado a reconhecer as “perguntas e preocupações” da China sobre a Ucrânia em reunião bilateral. Há uma visão comum crítica dos dois países sobre o sistema internacional, ainda que haja divergência de métodos. Putin condenou visitas de autoridades do EUA a Taiwan e reafirmou concordar com a política de “uma só China”. Xi diz “que devem evitar o estímulo de potências externas às revoluções coloridas”.

Para a Índia, a situação dentro da Ásia reflete a visão da Índia sobre a situação do mundo e é uma boa razão para o engajamento indiano: a multipolaridade. A Ásia lidera o crescimento econômico global, mas também é uma das regiões mais fragmentadas do mundo. Como uma potência em ascensão, a Índia vê oportunidades para liderar essa ordem multipolar emergente em sua região imediata e globalmente. A missão de Modi em Samarakanda foi apresentar a Índia como a líder de uma forma construtiva de cooperação regional⁹³. A declaração contra a Rússia foi interpretada como uma afirmação de Nova Delhi como portadora de padrões para um *modus vivendi* em uma era de multipolaridade. Dentro de uma ordem multipolar, a Índia defende e pratica um multilateralismo novo e flexível para complementar estruturas permanentes – como a ONU, a ASEAN e a OCX – com acordos de cooperação *ad hoc* – o Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD) e o I2U2⁹⁴ são os exemplos mais proeminentes de tais mecanismos. Um segundo objetivo foi definir uma agenda regional sobre questões que importam para a Índia – como segurança alimentar, conectividade e inovação – à medida que busca retomar seu lugar como a economia que mais cresce no mundo. Modi propôs, por exemplo, que a Índia pudesse ajudar os membros da OCX com um grupo de trabalho sobre *startups* e inovação. Por outro lado, não houve encontro entre Xi e Modi apesar de recentes disputas de soldados indianos e chineses ao longo da disputada fronteira dos dois países.

Isso mostra que ainda há três grandes problemas estruturais na OCX: relações China-Índia, Índia-Paquistão e Tadjiquistão-Quirguistão. Inclusive, a cúpula ocorreu no meio de escaramuças na fronteira entre o Tadjiquistão-Quirguistão, e isso não foi mencionado em momento algum da cúpula.

Alguns acordos também foram assinados durante a cúpula: China, Quirguistão e Uzbequistão concordaram em construir uma ferrovia para desviar das sanções à Rússia, que

⁹² Até agora, não há indicadores de que a China tenha fornecido à Rússia equipamentos militares, mostrando os limites da parceria supostamente “ilimitada”.

⁹³ Com alguma sutileza, a Índia está dizendo aos parceiros da Ásia Central e ao mundo que Nova Delhi é o poder que realmente vive os valores de soberania, integridade territorial, não interferência e resolução pacífica de disputas (em contraste com a Rússia e a China).

⁹⁴ O I2U2 é um agrupamento entre Índia, Israel, Emirados Árabes Unidos (EAU) e EUA. A primeira declaração conjunta do grupo, divulgada em 14 de julho de 2022, afirma que os países pretendem cooperar em “investimentos conjuntos e novas iniciativas em água, energia, transporte, espaço, saúde e segurança alimentar”. Os Acordos de Abraão tiveram um papel importante ao permitir a aproximação entre Israel e EAU.

custará cerca de US\$ 4,1 bilhões, divididos de forma igualitária. China, Rússia e Mongólia concordaram em construir um novo gasoduto.

III. Fórum RIC

a) Contexto histórico e conceitual do triângulo Rússia-Índia-China

A ideia de um triângulo entre Rússia, Índia e China é algo recente. Apesar de nenhum dos três países terem pertencido ao que se poderia chamar, de forma livre, do “campo ocidental”, também não ofereceram uma alternativa consensual ao Ocidente.

No passado, é possível indicar que China e Índia estiveram na Conferência de Bandung (1955), que levaria à formação do Movimento dos Países Não Alinhados (MNA, 1961), mas sua relação acabou sendo abalada após invasão chinesa de partes do norte indiano em um conflito de fronteira em 1962. Quanto à relação entre China e União Soviética (URSS), ao longo da década de 1950 era chamada de “amizade inquebrável”, o que viria a provar-se equivocado em 1960, com o início de três décadas de confrontação estratégica e, ocasionalmente, hostilidade armada. Finalmente, a relação entre URSS e Índia, embora revestida de caráter positivo, nunca foi uma aliança à altura da relevância dos países, e perdeu importância rapidamente com o colapso soviético.

Apesar de o cenário não parecer promissor, a ideia de um eixo entre China, Índia e Rússia foi aventada pelo então primeiro-ministro russo em 1998, durante visita à Índia. A intenção da iniciativa era constituir novo consenso para contrabalançar o poder hegemônico e as aspirações unilateralistas dos Estados Unidos (EUA). Já havia, na “parceria estratégica” sino-russa elementos que a moviam para essa direção, mas a Rússia percebeu como importante a inclusão da Índia, por conta de seu peso estratégico, mas sobretudo porque isso tornaria mais abrangente o apelo normativo e político da multipolaridade, conferindo a ela maior legitimidade. A reação indiana, contudo, foi negativa de início, por conta de tensões contínuas com a China por conta de questões de fronteira e pelo apoio de Pequim ao Paquistão na região da Caxemira. Outro fator relevante foi a aversão indiana a envolver-se no tabuleiro geopolítico: Nova Delhi temia que pudesse ficar refém de uma agenda abertamente antiamericana e acabar deslocada de sua trajetória tradicionalmente não alinhada. A ideia ficaria em suspenso, com a Rússia buscando estreitar seus laços bilaterais com a China, ao passo que, no início do governo Putin, houve tendência da busca de redução de tensões com o Ocidente. A Índia não tinha papel protagonista no pensamento estratégico russo, apesar da existência do Fórum RIC desde o início da década de 2000.

Considerando a ordem pós-2001 e, sobretudo, o período pós-crise financeira de 2008, vários fatores foram conjugados para reavivar noções de triangularismo e trilateralismo. No caso da crise de 2008, evidenciou-se a fragilidade de muitas economias ocidentais, em sequência de fatos que levaria ao questionamento da ordem encabeçada pelos EUA, abrindo espaço para a possibilidade de mecanismos alternativos de governança global. Tornava-se plausível e necessária a ideia de cooperação entre Rússia, China e Índia em temas internacionais de grande porte; exemplo disso foi o ganho de força institucional do BRICS à época. Ao longo dos últimos anos, o mundo tem visto uma proliferação de organizações internacionais, regionais e sub-regionais, a exemplo daquelas já existentes, como o Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês), a Cúpula do Leste Asiático (EAS, na sigla em inglês), a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), a Organização para Cooperação de

Xangai (OCX), o BRICS e o arcabouço dentro do Fórum RIC, e das iniciativas que emergiram mais recentemente, como o G20, o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII), a União Econômica Eurasiática (UEE), a Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), entre outros. Essa proliferação questiona de forma implícita a viabilidade da ordem internacional encabeçada pelos EUA. Independentemente de sua efetividade, essas estruturas são respostas a uma demanda real por novas formas de engajamento. Ao mesmo tempo, dentro dessas novas iniciativas, as atitudes de China, Índia e Rússia para isso serão reflexo de suas prioridades individuais. Enquanto para a Rússia, que busca reduzir a liderança global dos EUA, isso significa dar menor ênfase a instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, para a China isso significa a reforma desses mesmos órgãos, para que eles reflitam com mais fidelidade a influência e o poder crescentes de Pequim. Dentro desse objetivo, a China tem atuado no desenvolvimento de novas estruturas regionais, como o BAI, as concebendo mais como suplementares do que substitutas da atual ordem. No caso da Índia, a ênfase é distinta, com foco especial na reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), com o objetivo específico de obter a condição de membro permanente com poder de veto, por meio da expansão do P5. A Índia participa de outros mecanismos, a exemplo do BRICS, mas não os concebe como base para uma ordem não ocidental viável. Para Nova Delhi, a atuação nesses mecanismos tem como propósito auferir visibilidade e reafirmar a identidade independentista e não alinhada de sua política externa.

Outro desenvolvimento central foi o conjunto de protestos contra Putin entre 2011 e 2012, que fizeram com que a Rússia se voltasse a uma direção antiocidental de forma mais assertiva. Para o Kremlin, os EUA estariam tentando forçar uma mudança de regime no país, o que levou Putin a dar ênfase renovada às relações russas com a Ásia. Em um artigo de 2012, Putin destacou o papel global de China e Índia e a importância da região da Ásia-Pacífico no geral. Ainda que a mudança fosse mais retórica no início, a cooperação estratégica entre China, Índia e Rússia estava de volta à agenda russa. Esse movimento seria catalisado pela anexação russa da Crimeia, pela intervenção militar no Donbass e pela imposição de sanções ocidentais à Rússia; ao contrário de ocasiões anteriores, a Europa foi enquadrada junto dos EUA como parte de um Ocidente maior e mais hostil. O Oriente, sobretudo China e Índia, tornou-se alternativa de contrabalanço ao Ocidente em todas as suas dimensões (política, econômica, estratégica e normativa).

Hoje, ainda há óbices, como a falta de entusiasmo indiano e a cautela estratégica chinesa; a Rússia, nesse cenário, busca equilibrar as dimensões de atuação. Caso haja ênfase excessiva na alteração geopolítica contra os interesses dos EUA, a cooperação triangular torna-se menos atrativa à Índia, além de gerar preocupações na China. Mas se não houver nenhuma preocupação geopolítica, o trilateralismo perde seu sentido para Moscou. Nesse cenário, o Fórum RIC é uma tentativa de equilibrar essas considerações, com os três lados conduzindo os temas como lhes convém. Dentro da relação trilateral entre China, Índia e Rússia, cumpre lembrar, por fim, que há como característica notável a assimetria entre os vértices. Há grande influência dessa assimetria sobre as várias interações entre os três países e sobre suas percepções estratégicas.

b) Fórum RIC

O principal foro que integra os três países é o Fórum RIC, que organiza reuniões anuais entre seus ministros das relações exteriores desde 2001, com poucos anos sem o encontro. A regularidade dessas reuniões tem sido, até o momento, reflexo do desejo de China, Índia e Rússia em concentrar-se em áreas de convergência, mantendo um nível de engajamento funcional.

Porém, essa continuidade institucional não significa que haja avanços substanciais na cooperação, e isso está refletido nos comunicados conjuntos, que são marcados por declarações neutras como “compromisso com as Nações Unidas” ou “importância de estabelecer uma ordem internacional justa e equitativa com base no Direito Internacional”, além de condenações a atos terroristas e tráfico internacional de drogas e preocupações com situações de conflito no mundo, a exemplo de Ucrânia, Oriente Médio e Afeganistão. Essa situação faz com que a Rússia, em especial, já tenha questionado o real valor do Fórum RIC, considerando em alguns momentos a iniciativa como fundação para o BRICS.

O funcionamento formal do Fórum RIC destaca o progresso insuficiente na cooperação trilateral. A entender dos comunicados conjuntos, o processo se concentra nos temas em que já há consenso, com as questões com divergência sendo colocadas em segundo plano. Pelas posições de cada país, há a impressão de que China e Rússia são mais próximos entre si do que com a Índia, que muitas vezes acaba marginalizada.

A 18ª e mais recente edição, organizada em formato virtual em novembro de 2021 sob a coordenação da Índia, teve como temas o impacto da pandemia de COVID-19, a recuperação econômica mundial e ameaças como terrorismo, tráfico de drogas, extremismo, crime organizado transnacional, meio ambiente, segurança alimentar e mudança do clima. O comunicado conjunto não fugiu do esperado, em seus 35 parágrafos, em especial por conta da recente confrontação militar entre China e Índia, ocorrida em Ladakh, questão que não ainda não teve solução satisfatória e que afetou a relação entre os dois países.

c) Impacto do RIC sobre outros agrupamentos e coalizões

A relação trilateral entre China, Índia e Rússia, de forma mais restrita, tem implicações sobre outros foros dos quais os três países são integrantes. As prioridades nacionais divergentes fazem com que seja difícil ao trio auferir interações efetivas com organizações multilaterais.

Exemplo disso diz respeito ao BRICS, dentro do qual seus membros (além do trio, também integram o BRICS Brasil e África do Sul) têm dificuldade em traduzir intenções retóricas em progressos substantivos. De início, há o problema em conciliar as agendas de política externa de cada país – enquanto a Rússia tem objetivos mais ambiciosos, a China e a Índia buscam uma direção mais voltada ao desenvolvimento e à inserção na ordem tradicional –, há diferenças de opinião em assuntos específicos, como o uso de moedas locais em transações entre países do BRICS, o combate ao terrorismo (China e Índia estão em posições opostas com relação ao Paquistão) e a *internet* (a Índia defende uma posição mais livre e multilateral do que Rússia e China, que focam na segurança da informação). Dentro do BRICS, há avanços concretos, como o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês) e o Arranjo Contingente de Reservas (ACR), que permitem aos países do bloco o financiamento de vários projetos; ainda assim, o orçamento projetado é relativamente modesto (US\$ 2 bilhões de cada membro ao longo de sete anos) em comparação aos números que a China, sozinha, já investiu no Fundo da Nova Rota da Seda (mais de US\$ 40 bilhões), no BAII (mais de US\$ 50 bilhões) e mesmo com relação a países individuais (em 2015, a China investiu US\$ 17 bilhões no Cazaquistão). Por outro lado, apesar de suas limitações, o NDB e o ACR ao menos indicam maneiras pelas quais China, Índia e Rússia podem cooperar dentro de estruturas multilaterais, minimizando disputas de cunho político e favorecendo o estreitamento de laços econômicos e atuação em prol do desenvolvimento. Resta incerto se Moscou tem o desejo de que o BRICS siga nessa direção, pois isso favorecerá a China, que tem objetivos econômicos, em detrimento da Rússia; Vladimir Putin já declarou seu desejo de

um BRICS como mecanismo de cooperação estratégica, mas China e Índia buscam assegurar que o bloco não assuma contornos de uma iniciativa anti-Occidente. Para mais detalhes sobre o BRICS, ver o tomo 4.

Outra organização influenciada pelas dinâmicas trilaterais é a OCX. As prioridades nacionais divergentes fazem com que seja difícil ao trio auferir interações efetivas com organizações multilaterais. A OCX teve como origem o *Shanghai Five*, acordo de 1996 firmado entre China, Rússia, Cazaquistão, Tajiquistão e Quirguistão, com a intenção de implementar medidas de construção de confiança ao longo da antiga fronteira sino-soviética. Por bastante tempo, a Rússia tentou incluir a Índia na organização, enfrentando a resistência da China, sob o argumento de que a expansão poderia prejudicar a coesão do foro. Havia uma preocupação mais específica de Pequim, que era o fato de que cada novo membro poderia trazer seus próprios conflitos para dentro da agenda da OCX, minando sua capacidade de operar como um arcabouço de segurança viável. Isso justificou a negativa à adesão do Irã, antes de 2015, sob o argumento de que o país ainda era objeto de sanções da Organização das Nações Unidas (ONU), enquanto Índia e Paquistão eram evitados por conta da questão da Caxemira. Ademais, a entrada da Índia, para a Rússia, era uma forma de diluir a primazia chinesa dentro da organização, ao passo que a resistência de Pequim ocorria exatamente pela mesma razão. A decisão, na Cúpula da OCX de 2016, de admitir a Índia, representou um compromisso geopolítico entre China e Rússia. A organização ganharia maior credibilidade internacional, sem que houvesse alteração no equilíbrio de influência dentro da organização, pois a entrada da Índia seria contrabalanceada pela adesão do Paquistão, aliado chinês. Essas manobras indicavam que a OCX tem importância sobretudo pelo seu valor simbólico, mais do que pela contribuição para a segurança regional, algo que não foi alterado pelas entradas indiana e paquistanesa. Ademais, a adesão não resolveu questões entre os dois países, tampouco contribuiu para reduzir a tensão entre Índia e China. Para mais detalhes sobre a OCX, ver seção específica anteriormente neste tomo.

d) Impacto do RIC sobre organizações internacionais multilaterais universais

A relação trilateral entre China, Índia e Rússia, de forma mais restrita, também tem implicações sobre foros multilaterais de maior porte dos quais os três países são integrantes.

O fato de os três países integrarem, ao mesmo tempo, o BAI e o G20, além do BRICS, poderia teoricamente abrir alternativas para coordenação de políticas em áreas específicas, como ações conjuntas para aumentar suas cotas de votação no FMI e no Banco Mundial. Porém, mesmo aqui as possibilidades restam limitadas, considerando que a economia da China é muito maior do que as de Rússia e Índia, o que, portanto, faria com que merecesse uma cota maior na mesma proporção.

Outro óbice envolve o fato de que, a despeito de os três países declararem respeito à primazia da ONU, do Direito Internacional e da democratização das relações internacionais, há uma clivagem evidente entre a abordagem eminentemente bilateral de China e Rússia, de um lado, e do multilateralismo tradicional da Índia, de outro.

Exemplo dessa clivagem é a posição chinesa e russa a respeito das negociações relativas a contenciosos em que fazem parte. Moscou e Pequim já demonstraram sua preferência por diálogos com o menor número de partes possível, como no Processo de Minsk acerca da crise ucraniana ou da busca por negociações bilaterais pela China no âmbito da questão do mar do Sul da China. Isso faz com que os dois países também sejam cautelosos quanto a reformas substanciais do CSNU, pois isso indicaria a diluição de seus privilégios atuais. Da mesma forma, a preferência indiana

pelo multilateralismo (salvo em temas de seu entorno imediato) também tem fundamento, dentro do objetivo de tornar-se um ator global em um ambiente multilateral, pois em um novo concerto de potências, a Índia seria relegada a papel coadjuvante. O impacto dessa dinâmica em organizações internacionais maiores é, assim, considerável. No caso do BAI, iniciativa na qual a China é o principal ator político e financeiro, gera preocupações indianas e russas acerca de sua legitimidade como iniciativa representativa de uma ordem multilateral. No caso do G20, a questão é diferente: embora China, Índia e Rússia sejam membros, o grupo segue dominado pelas principais economias ocidentais, em termos numéricos e financiamentos.

Nesse contexto, os três países poderiam agir como uma força coesiva, mas na prática, não há ação na mesma direção. Enquanto a Índia, sobretudo sob Modi, tem-se globalizado e liberalizado, aproximando-se do mundo ocidental, a Rússia cada vez mais volta-se para seu próprio entorno. Dentro de tais circunstâncias, a expectativa realista é de que os três países consigam de forma ocasional coordenar suas ações na busca de objetivos táticos específicos e limitados.

e) Impacto do RIC sobre a multipolaridade atual

É possível enumerar vários fatores e implicações das variadas relações bilaterais, trilaterais e multilaterais entre os três países. De início, a já mencionada assimetria de capacidades faz com que cada país tenha metas, perspectivas e propósitos distintos. Por vezes, China, Índia e Rússia são capazes de contornar suas diferenças e concentrar-se no que os une, como a oposição ao unilateralismo norte-americano e ao intervencionismo ocidental e o apoio a um mundo multipolar no qual mais atores tenham influência. O desafio é traduzir esse sentimento em cooperação efetiva, sobretudo com as inter-relações bilaterais sendo tão diferentes. Mesmo a questão de “coordenação estratégica” entre o trio não cria consenso, com a Rússia defendendo um modelo rígido, ao passo que China e Índia defendem arranjos mais flexíveis e com menos elementos políticos. Para entender o que poderia levar os três países a ampliar sua cooperação, é necessário considerar outros fatores.

O primeiro deles diz respeito à ambição estratégica, característica comum a China, Índia e Rússia. A vontade dos países em questionar a liderança global norte-americana decorre em parte da insatisfação com a postura internacional dos EUA, mas também reflete a determinação em buscar um papel internacional maior para si. A Rússia busca retomar seu papel de protagonista, ainda que não como na época soviética; a China passou, recentemente, a buscar uma abordagem mais globalista e multidimensional; finalmente, a Índia tem como pretensão tornar-se uma potência e ator globalmente relevante. Esse embate entre ambições tem como desfecho mais provável a competição geopolítica, com a construção de esferas privilegiadas de interesse cada vez mais tênues, a exemplo do espaço pós-soviético como área de influência russa, mas que é cada vez mais permeada tanto pelo Ocidente quanto pela expansão chinesa; a prevalência indiana no sul da Ásia é também colocada em xeque pela atuação chinesa em países da região.

Outro fato diz respeito a abordagens instrumentalizadas e compartimentalizadas por parte de cada país. Ante as crescentes ambições quanto à política externa e à consequente redução de confiança recíproca, subsiste a questão sobre como cada país pode engajar-se melhor com os outros. Há duas abordagens amplas que podem ser citadas: a instrumentalização e a compartimentalização. A abordagem instrumental soa contraditória, por ser motivada por elementos táticos pontuais, mas reflete realismo e pragmatismo, pois se abandonam noções de convergência de pensamento em prol de pontos utilitários. Quanto à abordagem compartimentalizada, envolve a capacidade de desenvolver certas áreas de cooperação sem que

haja dificuldades em outras partes da relação, com foco em pautas positivas, como a tentativa de Índia e China em aprofundar seus laços econômicos e comerciais. Em cenários assim, contudo, há o risco de que eventual “nova ordem mundial” não seja marcada pela cooperação, mas por atritos geopolíticos cada vez maiores e alienação mútua.

Finalmente, há a centralidade dos EUA e da ordem global por eles liderada. Esse fator é importante porque há convergência nas perspectivas de China, Índia e Rússia sobre o papel exercido pelos EUA no tabuleiro global. O engajamento com Washington é distinto entre os três: enquanto a Rússia adota postura adversária mais aberta, a China se manifesta de forma mista, combinando cooperação e competição, e a Índia, sobretudo com Modi, adotou postura pró-americana. Essa distinção faz com que se questione o impacto dos três países sobre a atual ordem internacional, sobretudo porque, de um lado, a Rússia busca alterá-la, enquanto, de outro, China e Índia busquem reformas. Mas ainda não houve progresso quanto à criação de um sistema alternativo de normas e valores universais, e nem mesmo a retração do período sob Donald Trump fez com que esse quadro se alterasse.

Por ora, a cooperação trilateral entre China, Índia e Rússia permanece essencialmente retórica, com a percepção de que os três países estão mais focados nos EUA do que entre si.

Sobre as posturas de China e de Índia diante da Guerra na Ucrânia, ver seção II do tópico 3.6.3.

f) Impacto do RIC sobre a multipolaridade futura

É possível, a partir da análise das interações entre China, Índia e Rússia, questionar-se sobre a possibilidade de início de uma era trilateral – ou de seu fim, antes mesmo do início. Diante da posição central ainda demonstrada pelos EUA, e considerando as tensões internas do triângulo entre China, Índia e Rússia, uma posição possível é a de que não haverá espaço para uma *troika* não ocidental, sobretudo após a aproximação indiana aos EUA. Há, entre os três países, discordâncias sobre visões dessa possível nova ordem mundial e sobre multipolaridade, além de divergências em questões específicas, como a Caxemira, o mar do Sul da China e a reforma do CSNU. Isso dificulta a consolidação de um consenso entre os três principais atores não ocidentais da atual ordem. Finalmente, cabe o questionamento sobre a possibilidade de a interação entre os três países levarem a um novo multilateralismo ou a novas instâncias de confronto. A inter-relação entre China, Índia e Rússia leva à dúvida sobre a consolidação de uma maior cooperação trilateral entre os países, ou de novos alinhamentos estratégicos, com rivalidade crescente. De um lado, há a “entente autoritária” sino-russa, contraposta aos EUA, com suporte de uma Índia mais assertiva e de um Japão com ímpeto renovado. Muito do possível desfecho passará pela dinâmica sino-americana, se haverá confronto ou cooperação. A despeito da dinâmica do período sob Donald Trump, com a guerra comercial e atritos em temas como o mar do Sul da China, há pouca indicação de um cenário de confronto que viesse a prejudicar os dois lados. E o fato de que os EUA, sob Trump, não conseguiu aproximar-se de Moscou, fez com que a dinâmica sino-americana, no tabuleiro global, não tivesse alterações fundamentais. No caso indiano, apesar da aproximação com Washington sob Modi, não há sinais de que o país venha a romper seu histórico não alinhado por meio de alianças formais.

Nos pontos em que nem China, nem Índia, nem Rússia demonstram interesse em um realinhamento estratégico substancial, o cenário mais plausível é a continuidade do que há atualmente. No caso, as três principais potências não ocidentais seguirão engajadas entre si em uma plêiade de formatos, do bilateral ao multilateral, com variados graus de convicção e

comprometimento. A parceria sino-russa seguirá a mais importante e influente; o engajamento sino-indiano seguirá marcado pela separação entre cooperação econômica e assuntos políticos e de segurança; finalmente, a relação indo-russa manterá elementos-chave de cooperação, mas tende a declinar em importância relativa. Os três lados se envolverão em um número cada vez maior de estruturas sub-regionais, regionais e globais, mas o engajamento seguirá sobretudo por vias bilaterais e, no máximo, trilaterais.

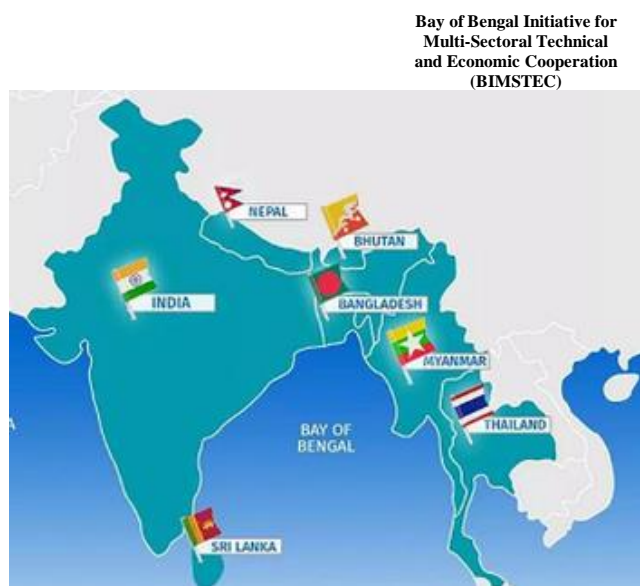
IV. Associação Sul-Asiática para a Cooperação Regional (SAARC) e Iniciativa da Baía de Bengala para Cooperação Técnica e Econômica Multissetorial (BIMSTEC)

Duas organizações regionais importantes no que tange as alianças no oceano Índico são a Associação Sul-Asiática para a Cooperação Regional (SAARC, na sigla em inglês) e a Iniciativa da Baía de Bengala para Cooperação Técnica e Econômica Multissetorial (BIMSTEC, na sigla em inglês).

A SAARC tem como Estados-Membros Afeganistão, Bangladesh, Butão, Índia, Maldivas, Nepal, Paquistão e Sri Lanka. Foi fundada em Dhaka (1985), com secretariado sediado em Katmandu, Nepal. A organização promove o desenvolvimento da integração econômica e regional e lançou a Área de Livre Comércio do Sul da Ásia (SAFTA, na sigla em inglês, 2006).



Fonte: Rainer Lesniewski / Alamy Stock Photo



Fonte: Vajiram & Ravi IAS Study Center

A BIMSTEC foi criada em Bangkok (1997), e seus Estados-Membros, entre os países dependentes da Baía de Bengala, são Bangladesh, Butão, Índia, Myanmar, Nepal, Sri Lanka e Tailândia. Foram identificados 14 setores prioritários de cooperação (entre estes estão transportes, turismo, contraterrorismo, meio ambiente, energia, saúde, agricultura, comércio, tecnologia, pesca) e vários centros BIMSTEC foram criados com foco nesses setores. Um acordo de livre

comércio da BIMSTEC está em negociação, também referido como o mini SAARC. Seu secretariado permanente fica em Dhaka, Bangladesh.

Desde que assumiu o poder, Modi tem promovido a chamada política *Neighbourhood First*, pela qual procura estreitar os laços com Nepal, Butão, Bangladesh, Sri Lanka, Myanmar, Tailândia e Maldivas. Somente o último destes países não faz parte da BIMSTEC, e, dessa forma, Modi tem privilegiado o diálogo por meio desta (bem como pelo diálogo BBIN: Bangladesh, Butão, Índia, Nepal), em detrimento da SAARC, que também congrega o Paquistão, país com o qual as relações de extrema rivalidade se tem deteriorado desde 2019.

V. Outras iniciativas de cooperação econômica na Ásia-Pacífico

a) Iniciativa de Grande Tumen (GTI)

A Iniciativa de Grande Tumen (GTI, na sigla em inglês) é um mecanismo de cooperação de países do Nordeste Asiático (NEA) que foi lançada em 1995 com apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A GTI é uma evolução do Programa de Desenvolvimento para a Área do Rio Tumen (TRADP, na sigla em inglês), lançado pelo PNUD em 1991 (e iniciado em 1992) como um programa de cooperação regional após o aceite dos quatro membros atuais da GTI (China, Coreia do Sul, Mongólia e Rússia) e da Coreia do Norte, membro originário da iniciativa que a deixou em 2009. A área do rio Tumen, fronteira e rica em recursos naturais, foi palco de conflitos no passado.

Cada uma das seis áreas de atuação prioritárias da GTI – transportes, comércio e investimento, turismo, agricultura, energia e de meio ambiente – está representada por um de seus quatro Conselhos e dois Comitês. Além de promover a integração física entre os países que fazem parte da região de Grande Tumen (uma extrapolação da área banhada pelo rio Tumen), a GTI se tornou uma plataforma de cooperação econômica e de diálogo político, contribuindo para a paz e estabilidade no NEA. A GTI trabalha constantemente com parceiros externos, como o Japão, e em seu bojo foram criados mecanismos inéditos ao NEA, como a Associação de Bancos de Exportação e Importação do NEA, e a recente Associação Empresarial do NEA. Durante a reunião da Comissão Consultiva da GTI, seu órgão máximo, em 2021, o representante chinês mencionou a vontade de criar sinergias entre o GTI e a Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês).



Fonte: GTI

b) Cooperação Lancang-Mekong (LMC)

A Cooperação Lancang-Mekong (LMC, na sigla em inglês), estabelecida em 2016 pelos Estados banhados pelo rio Lancang-Mekong⁹⁵, tem por objetivo primário o manejo das águas represadas nas megabarragens chinesas já existentes no rio Lancang, que afeta o potencial hidrelétrico dos países à jusante, bem como de assuntos relacionados aos demais projetos hidrelétricos (cerca de vinte) planejados ao longo do Lancang-Mekong. Entretanto, a LMC não se limita a esse objetivo, sendo uma iniciativa abrangente de cooperação que visa ao desenvolvimento sub-regional, bem como à implementação da Agenda 2030.

Analistas interpretam o *modus operandi* da LMC como uma miniatura da BRI – adicione-se que ela tem contribuído para estreitar laços entre os países da península da Indochina e a BRI. Além disso, interpretam que a LMC, que foi patrocinada sobretudo pela China, é uma tentativa de Pequim de se sobrepor aos mecanismos de cooperação preexistentes na sub-região do rio Mekong, os quais contavam com a participação de atores externos, como os EUA, o Japão, a Coreia do Sul e a Índia.

Seus principais mecanismos são um Arranjo de Cooperação 3+5, que decidiu os três pilares da LMC – questões políticas e de segurança; desenvolvimento econômico e sustentável; e trocas socioculturais e interpessoais –, Reuniões de Alto Nível (de líderes, de ministros das Relações Exteriores, do alto oficialato e de diplomatas) e grupos de trabalho sobre áreas prioritárias. Em 2018, a Cúpula de Líderes da LMC aprovou um Plano de Ação Quinquenal (2018-2022).

Além disso, mais de quatro dezenas de projetos de infraestrutura em países da península da Indochina, a serem financiados pela China, foram aprovados no âmbito da LMC. Note-se, ainda, que os países da LMC foram privilegiados pela China na distribuição de vacinas durante a pandemia.



Fonte: STIMSON

⁹⁵ Lancang é como os chineses chamam a parte do rio Mekong situada dentro de seu território. O Lancang-Mekong nasce no platô tibetano, atravessa a península da Indochina e desagua no sul do Vietnã. Camboja, China, Laos, Myanmar, Vietnã e Tailândia são banhados por esse rio.

c) Programa de Cooperação Econômica Regional da Ásia Central (CAREC)

O Programa de Cooperação Econômica Regional da Ásia Central (CAREC, na sigla em inglês), estabelecido em 1997 pelo Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD, no qual está seu secretariado), funciona como um corredor econômico entre seus atuais onze Estados-Membros – Afeganistão, Azerbaijão, Cazaquistão, China, Geórgia, Quirguistão, Mongólia, Paquistão, Tajiquistão, Turcomenistão e Uzbequistão. Além do BAD, o CAREC tem como parceiros o Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BERD), o Banco Islâmico de Desenvolvimento, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o PNUD. O CAREC visa a facilitar iniciativas que fomentem o desenvolvimento econômico sustentável e a prosperidade compartilhada na região. Até dezembro de 2021, o programa já havia mobilizado US\$ 41 bilhões em investimentos, cobrindo 213 projetos, sobretudo nas áreas de transportes, comércio e energia. Em seu principal documento, “CAREC 2030”, publicado em 2017, afirma-se a vontade de incrementar a conectividade interpessoal, de políticas e de projetos entre os países da CAREC, além de torná-la uma plataforma mais aberta e inclusiva. Nesse sentido, menciona-se, no documento, que a CAREC fortalecerá laços com outros mecanismos ativos na região, como a BRI e a Organização para Cooperação de Xangai (OCX). Desde 2001, realizam-se, anualmente, conferências ministeriais, onde são traçadas as estratégias e políticas da CAREC. A última ministerial, em novembro de 2021, teve como mote a digitalização, endossando a Estratégia Digital 2030 da CAREC, tendo como outros destaques estratégias de recuperação econômica para o período pós-pandêmico.

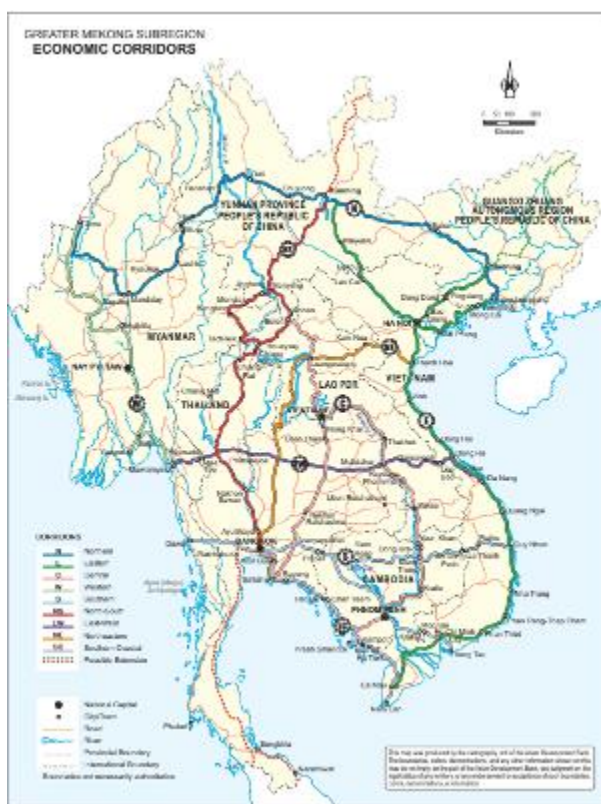


Fonte: CAREC

d) Programa de Cooperação Econômica da Sub-região de Grande Mekong (GMS)

O Programa de Cooperação Econômica da Sub-região de Grande Mekong (GMS, na sigla em inglês) foi estabelecido em 1992 pelo BAD (no qual está seu secretariado) em conjunto com Camboja, China, Laos, Myanmar, Tailândia e Vietnã, os seis países que compõem a sub-região. Em conformidade com o Planejamento Estratégico 2012-2022, que expandiu o escopo temático

do programa, o GMS adota atualmente três estratégias de longo prazo (3 Cs): fortalecer a conectividade por meio de infraestrutura física e do desenvolvimento de corredores econômicos; aumentar a competitividade por meio da integração de mercado e da facilitação do comércio e da mobilidade na sub-região; construir um senso de comunidade por meio do tratamento de questões sociais e ambientais comuns. Há mais de 200 projetos em execução correntemente no âmbito do GMS, que são operacionalizados pelo Mecanismo de Investimento Regional do GMS (RIF, na sigla em inglês). Na declaração conjunta da última cúpula do GMS, que ocorreu em setembro de 2021, destacou-se a intenção de tornar o programa mais aberto, bem como a sinergia (a ser incrementada) do GMS com outras iniciativas, como a Agenda 2030, a BRI e a LMC. Ademais, adotou-se, nessa cúpula, o Planejamento Estratégico 2030 (GMS 2030), com enfoque em inovação, notadamente sobre a revolução digital.



Fonte: *B-I-G Capacity Building Program for Connectivity*

e) Fórum de Boao para a Ásia (BFA)

O Fórum de Boao para a Ásia (BFA, na sigla em inglês) é uma organização internacional sediada na China que foi estabelecida em 2001 por Austrália, China e outros 24 países asiáticos⁹⁶. Israel, Nova Zelândia e Maldivas também compõem atualmente o BFA. O principal tema debatido no fórum é o desenvolvimento econômico, que se expande em cinco áreas focais: inovação tecnológica, saúde, educação, cultura e mídia. Grandes empresas globais, como a AstraZeneca, a

⁹⁶ Bangladesh, Brunei, Camboja, Cazaquistão, Coreia do Sul, Filipinas, Índia, Indonésia, Irã, Japão, Laos, Malásia, Mongólia, Myanmar, Nepal, Paquistão, Quirguistão, Singapura, Sri Lanka, Tadjiquistão, Tailândia, Turcomenistão, Uzbequistão e Vietnã.

Samsung e a Vivo, são parceiras do BFA. Temas centrais à Ásia e ao mundo foram discutidos no BFA nas últimas décadas, como a entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC), a crise dos Tigres Asiáticos e a estratégica geopolítica de ascensão pacífica da China. A conferência anual do BFA de 2022 teve por tema “O Mundo em meio à COVID-19 e Além”, tendo a fala de Xi Jinping ressaltado o papel da China no combate à pandemia, bem como os avanços em torno da Iniciativa de Desenvolvimento Global e de iniciativas de cooperação como a Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês) e a BRI.

3.10.2. Situações nacionais relevantes e políticas externas

I. Coreia do Norte

a) Política interna da Coreia do Norte

Embora possa ter suas raízes na resistência à ocupação japonesa, ponto fundamental para o início da inserção internacional da Coreia do Norte seria o próprio contexto de formação do país, em decorrência da Segunda Guerra Mundial e da ocupação soviética ao norte da península após a rendição japonesa. A ocupação soviética dá apoio à conformação progressiva de regime comunista de partido único na parte norte da península, sob o comando de Kim Il-sung, que, em 1948, se torna o primeiro premiê do país (cargo máximo até 1972, quando passou a ser o de presidente, extinto com sua morte em 1994). A Guerra da Coreia, uma das mais emblemáticas *proxy wars* da Guerra Fria, também cumprirá papel essencial na inserção internacional coreana, com a consolidação da divisão da península em torno do paralelo 38, sem acordo de paz, e com a consolidação de relacionamento próximo com a República Popular da China (RPC).

Em meados da década de 1950, Kim Il-sung elabora a ideologia *Juche* (autossuficiência), baseada no princípio filosófico de que o homem é o mestre de tudo e tudo decide, o que, na prática, foi a busca de traduzir o socialismo soviético para a realidade norte-coreana. Em 1967, surgem os “Dez Princípios para o Estabelecimento de um Sistema Ideológico Monolítico”. Nas décadas seguintes, aprofundam-se as diferenças entre as duas Coreias, com destaque para o acelerado desenvolvimento da porção sul. Nessa época, há tentativas com suposto envolvimento norte-coreano em assassinato de líderes sul-coreanos. Em 1977, a *Juche* se torna a ideologia oficial do país.

O colapso soviético priva a Coreia do Norte de uma de suas principais aliadas e fonte de recursos. Com a morte de Kim Il-sung, em 1994, seu filho Kim Jong-il assume o poder, como secretário-geral do Partido Comunista. Aprofunda-se a militarização do regime⁹⁷, com a elevação da Comissão de Defesa Nacional ao estatuto de principal órgão de governo, o que durará até 2016, com sua substituição pela Comissão de Negócios do Estado. Na mesma época, o governo anuncia sua nova política, a *Songun* (Exército primeiro). A capacidade militar é central na vida política da República Popular Democrática da Coreia (RPDC), presente, direta ou indiretamente, nas

⁹⁷ Os programas militares têm relevância como estratégia dissuasória na manutenção do regime.

doutrinas políticas nacionais: *Juche*⁹⁸, *Songun*⁹⁹ e *Byungjin*¹⁰⁰. No final de 2011, Kim Jong-il morre e é sucedido por seu filho mais novo, Kim Jong-un.

b) Programa nuclear

Para aspectos relacionados ao programa nuclear da Coreia do Norte, ver a subseção correspondente no tópico 5.4 no tomo 5. Para aplicação de teorias de relações internacionais ao programa nuclear da Coreia do Norte, ver o tomo 1.

c) Programa de mísseis

O programa de mísseis teve impulso relevante nos anos 1980 e 1990, quando do congelamento do programa nuclear. Destaca-se, nesse particular, a cooperação com o Irã para o comércio e desenvolvimento de mísseis, com sanções a ambos desde a década de 1990 nesse tópico. Houve inclusive uso de empresas para facilitar o intercâmbio – sobretudo exportação tecnológica da RPDC ao Irã por essa via –, o que resultou em sanções às empresas também.

O tipo de míssil bastante sensível à segurança internacional é o balístico, capaz de transportar ogivas nucleares: a RPDC, ao longo do tempo, conduziu testes com esses mísseis nos mais diversos alcances, inclusive intercontinental, além de testar diversos modelos plataformas de lançamento para os mesmos. O primeiro teste com míssil balístico ocorreu em 1998 e, em 2017, o primeiro exitoso com míssil balístico intercontinental. Nesse entretempo, em 1999, a Coreia do Norte aceitou moratória no que diz respeito a testes de mísseis de longo alcance, respeitando-a até 2005. Acredita-se que o míssil mais recente, Hwasong-15, tenha um alcance potencial de treze mil quilômetros, alcance que o possibilita atingir qualquer lugar na América do Norte. Possui também mísseis regulares dos mais variados alcances. Testou armas hipersônicas, que, ao contrário dos balísticos, não estão sancionadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

Kim Jong-un suspendeu os testes no final de 2017 durante as negociações com os Estados Unidos (EUA) e a Coreia do Sul. Pyongyang retomou os testes em meados de 2019, com mísseis de curto alcance, após o fracasso das negociações, realizando também lançamento submarino de míssil balístico. Em 2021, testou mísseis balísticos de curto alcance com tecnologia que facilita o transporte e a velocidade de lançamento; míssil de cruzeiro de longo alcance mais manobrável, que dificulta sistemas de defesa antimísseis se lançado em conjunto com mísseis balísticos; e pela primeira vez mísseis de um lançador de vagões, que dificulta a detecção. Em 2022, foram lançados mais de 90 mísseis balísticos, alguns deles intercontinentais. A soma é maior que a que havia sido lançada até então pelo regime Kim Jong-un, muitos deles em resposta a exercícios militares entre os EUA e a Coreia do Sul, que vêm sendo expandidos. Permanecem incógnitas em torno da precisão dos mísseis balísticos, sobre a carga nuclear que eles podem carregar, e ainda não está claro se possuem a capacidade de sobreviver à reentrada. Relatório recente de inteligência aponta para o aprofundamento da cooperação com o Irã recentemente, com o intuito de desenvolver mísseis de longo alcance.

⁹⁸ Autossuficiência. Mistura marxismo com elementos místicos do líder. Criada por Kim Il-sung, diz, resumidamente, que o ser humano é dono do seu próprio destino e tem a capacidade de modificá-lo, já que é um ser independente, criativo e consciente. Trata da independência do país e também a independência da classe trabalhadora, uma vez que só é capaz de acontecer sob um sistema socialista no qual os meios de produção foram socializados, acarretando assim aos indivíduos e aos coletivos de trabalhadores a tomada da independência e a criação de uma sociedade coletivista.

⁹⁹ Prioridade ao setor militar. Militarismo é colocado como elemento formador da sociedade e cultura.

¹⁰⁰ Desenvolvimento paralelo do programa militar – incluído o programa nuclear e de mísseis – e da economia.

Destaca-se que as divergências no CSNU impediram resoluções e sanções em alguns desses casos. Em junho de 2022, China e Rússia vetaram projeto de resolução dos EUA no CSNU que condenava os testes de mísseis balísticos norte-coreanos e impunha nova rodada de sanções, o que os levou a ter de explicar os motivos do veto na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), segundo um novo requisito imposto aos P5 desde abril de 2022, pela resolução da AGNU A/RES/76/262).

d) Relações intercoreanas contemporâneas

As relações intercoreanas foram retomadas nos anos 1990 sob os auspícios do primeiro presidente democraticamente eleito da Coreia do Sul, Roh Tae-woo (1988-1993), com a permissão do comércio direto e de intercâmbios esportivos. Em 1991, assinaram um “Acordo Básico”, cujo foco foi o respeito mútuo, a renúncia à agressão armada, o intercâmbio e a cooperação em diversos setores e a garantia do livre intercâmbio de pessoas entre os dois países. Também emitiram uma Declaração Conjunta sobre a Desnuclearização da Península Coreana, comprometendo-se a não possuir, produzir ou usar armas nucleares e proibindo o enriquecimento de urânio e o reprocessamento de plutônio. A retirada unilateral, em relação à Coreia do Sul, das ogivas dos EUA no contexto do *Strategic Arms Reduction Treaty* (START I) também motivou a aproximação. Ambos os países entram na Organização das Nações Unidas (ONU) em 1991. O sucessor de Roh, Kim Young-sam (1993-1998), teve relações conturbadas, adotando linha dura diante da primeira crise nuclear.

O governo de Kim Dae-jung (1998-2003) inaugurou a política de reaproximação *Sunshine Policy*, mantida pelo governo seguinte (2003-2008). Houve aumento da ajuda bilateral, de investimentos e da assistência humanitária, de ingresso de turistas em enclaves norte-coreanos próximos à fronteira. No entanto, o aprofundamento da crise nuclear na península dificultou a implementação da política. Após o primeiro teste nuclear da RPDC em 2006, a Coreia do Sul reduziu sua ajuda, embora o investimento tenha continuado. Com o processo hexapartite mostrando algum progresso no ano seguinte, houve uma cúpula em Pyongyang que delineou projetos de reaproximação. A Coreia do Sul, nesse período, buscou fortalecer a cooperação intercoreana, de que são exemplos as duas reuniões de cúpula da Coreia em Pyongyang (junho de 2000 e outubro de 2007), as reuniões de familiares separados pelo conflito coreano e o desfile conjunto das duas Coreias nos Jogos Olímpicos de 2000. A *Sunshine Policy* termina com a eleição de Lee Myung-bak, na Coreia do Sul, em 2008, presidente conservador, que adota política de pressão contra o país vizinho.

O novo governo não implementou os projetos, e a *Sunshine Policy* foi abandonada em detrimento de uma abordagem “pragmática” das relações. Essa abordagem vinculou a ajuda e a cooperação intercoreana à desnuclearização, além de ampliar cobranças em temas como direitos humanos. Diversas crises na complicaram as relações, sobretudo o teste nuclear de 2009. O governo seguinte (2013-2017), de Park Geun-hye, manteve o distanciamento diante dos testes realizados em 2013, 2016 e 2017, apesar de retoricamente ter defendido a aproximação. Para além da questão nuclear, as tensões entre a Coreia do Norte, a Coreia do Sul e os EUA se intensificam na virada da década de 2000 para 2010, em episódios como o afundamento de um navio de guerra, o rompimento de laços econômicos intercoreanos e o bombardeio da ilha sul-coreana de Yeonpyeong.

Em 2017, chega ao poder Moon Jae-in. As relações intercoreanas, no marco da *Moonshine Policy*, melhoraram significativamente em 2018, antes de esfriar em 2019 e deteriorar-se em 2020.

Em 2018, as duas Coreias realizaram três cúpulas, assinaram um acordo militar e outros pactos, abriram escritório de ligação permanente (a primeira vez em que constituem canal para contato direto em tempo integral) e desfilaram sob uma mesma bandeira nos Jogos Olímpicos de Inverno realizados na Coreia do Sul (a delegação da Coreia do Norte aos Jogos Olímpicos incluiu a irmã de Kim Jong-un, que se encontrou com o presidente sul-coreano Moon Jae-in).

A principal cúpula foi a primeira, realizada em abril de 2018, em Panmunjon (na zona desmilitarizada). Após o anúncio de que a RPDC congelaria armas e testes de mísseis, Kim Jong-un atravessou a fronteira para uma cúpula com Moon Jae-in. Os líderes assinaram uma declaração conjunta comprometendo-se a trabalhar para a desnuclearização da península e apontando para a possibilidade de encerrar formalmente a Guerra da Coreia por meio de tratado de paz. O conteúdo da declaração foi reafirmado durante a primeira cúpula entre Trump e Kim. Foi a primeira vez que um líder norte-coreano adentrou em território do sul.

Na terceira cúpula entre Kim e Moon, desta vez em Pyongyang, os líderes assinam uma declaração conjunta delineando medidas para reduzir tensões, expandir intercâmbios e cooperação intercoreanos e alcançar a desnuclearização. A declaração afirma que o Norte fechará permanentemente um local de teste de mísseis, permitirá que inspetores internacionais entrem no país e desmantelará seu sítio nuclear, com a condição de que se esperavam as “medidas correspondentes” dos EUA. Uma declaração militar anexa delineia medidas para reduzir tensões militares, incluindo em termos de exercícios militares, e para transformar a zona desmilitarizada em uma zona de paz. Os dois lados também se comprometeram a fortalecer a cooperação econômica. As sanções em vigor, inclusive as unilaterais norte-americanas, no entanto, impediram Seul de perseguir muitos projetos intercoreanos desejados pela presidente Moon. Após a cúpula de Hanói (entre Trump e Kim), Pyongyang em grande parte ignorou as ofertas de Seul de assistência humanitária, iniciativas de pequena escala e fortalecimento dos laços diplomáticos.

Em junho de 2020, a tensão aumentou na península, quando a Coreia do Norte declarou sua vizinha como “inimiga”, cortou todos os canais de comunicação e explodiu um escritório de ligação sul-coreano em seu território. Pyongyang disse que estava retaliando o envio por grupos da sociedade sul-coreana de balões com folhetos contrários ao regime, o que violaria o acordo intercoreano de 2018. Em seu discurso à 75ª Sessão da AGNU, em setembro de 2020, Moon mencionou a esperança de que “a ONU e a comunidade internacional forneçam apoio para que possamos avançar para uma era de reconciliação e prosperidade até que se chegue a uma declaração do fim da guerra” e que “a declaração de fim da guerra abrirá a porta para a desmilitarização completa e para um regime de paz permanente na península coreana”.

No espectro político sul-coreano, os termos conservador e progressista têm relação à abordagem sobre a RPDC: estes são a favor de maior engajamento, vendo os programas de armas militares de Pyongyang como a manifestação da insegurança e do isolamento político do regime; aqueles têm uma visão mais cética das intenções norte-coreanas e adotam uma linha mais dura. Nesse sentido, Yoon Suk-yeol, eleito em 2022 pelo partido conservador, enfatizou que adotaria linha mais dura em relação a Pyongyang do que seu antecessor – semelhante, assim, ao governo de Lee Myung-bak (2008-2013). Especialistas apontam possibilidade de nova corrida armamentista. Ele, inclusive, defendeu a expansão da cooperação militar, com a ampliação de baterias antiaéreas e retomada de exercícios conjuntos com os EUA, suspensos unilateralmente por Donald Trump desde 2018. Além disso, só manterá conversas com a RPDC se houvesse uma perspectiva realista de resultados concretos e anunciou iniciativa de instalar um escritório de ligação trilateral Coreia do Sul-EUA-Coreia do Norte na área desmilitarizada. Em seu discurso de posse, explicitou melhor a sua política: apoio econômico em troca da desnuclearização completa,

bem como reações políticas e militares decisivas a novas provocações de Pyongyang. Por outro lado, comprometeu-se a fornecer apoio humanitário independentemente de políticas ou de circunstâncias de desnuclearização na península Coreana. Também disse que expandirá os intercâmbios culturais e a comunicação com base no princípio da reciprocidade. No entanto, especialistas apontam que a exigência de reciprocidade pode ser obstáculo à implementação efetiva de tais políticas. Há possibilidade também de pleito para ingresso no Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD). Ao final de 2022, exemplos atuais do estágio da relação são as trocas de tiros de advertência em outubro e reações da Coreia do Sul aos testes missilísticos norte-coreanos.

e) Relações contemporâneas com os Estados Unidos

Desde que o presidente Donald Trump concordou pela primeira vez, em março de 2018, em realizar uma cúpula com o líder norte-coreano Kim Jong-un para discutir os programas nucleares e de mísseis da Coreia do Norte, o governo norte-americano enfatizou a importância de desenvolver um relacionamento próximo entre líderes. A estratégia pareceu presumir que se aufeririam melhores resultados do que as negociações em nível técnico empregadas por governos anteriores.

Trump e Kim realizaram três reuniões: em Singapura (junho de 2018); Hanói (fevereiro de 2019); e Panmunjom (junho 2019, marcando a primeira visita de um presidente dos EUA ao lado norte-coreano da zona desmilitarizada). A diplomacia pessoal reduziu as tensões que chegaram a ponto bastante delicado em 2017, com o risco de que uma guerra poderia estourar na península coreana.

Os EUA cancelaram exercícios militares com a Coreia do Sul em 2018. No mesmo ano, prisioneiros dos EUA foram libertados. A diplomacia também ajudou a preservar o cumprimento da moratória autoimposta pela Coreia do Norte em 2018 sobre seus testes nucleares e de mísseis balísticos ao menos até meados de 2019 (quando voltou a realizar testes de mísseis, embora, na ocasião, de curto alcance).

Apesar da promessa de Kim na cúpula em Singapura em 2018 de trabalhar para desnuclearizar completamente o país, não houve progressos concretos nesse sentido, e Pyongyang tem reforçado suas capacidades militares. A cúpula de Hanói, em fevereiro de 2019, terminou sem um acordo devido a diferenças sobre o escopo e sequenciamento de medidas de desnuclearização da RPDC em troca de alívio de sanções. Os dois países não concordaram sobre etapas de desnuclearização, se um acordo incluirá o programa de mísseis da RPDC, ou os mecanismos para verificar o cumprimento dos compromissos, incluindo arranjos de inspeção e monitoramento. Em outubro de 2019, a Coreia do Norte abandonou as conversas que vinha mantendo com os EUA em Estocolmo. Enquanto isso, China, Rússia e, em menor medida, a Coreia do Sul pediram um relaxamento de sanções contra a Coreia do Norte, incluindo a proposta de Pequim e Moscou, em dezembro de 2019, para levantar várias sanções na ONU. A administração Trump, contudo, rejeitou as propostas considerando-as como “prematuras”.

No começo de 2020, a Coreia do Norte informou que não estava mais vinculada aos compromissos de interromper os testes nucleares e de mísseis, culpando tanto o fracasso dos EUA em cumprir o prazo de final do ano para concluir negociações nucleares e quanto as sanções norte-americanas “brutais e desumanas”.

Em março de 2020, Kim Yo-jong, irmã de Kim Jong-un, anunciou que o presidente Trump enviou uma carta ao irmão oferecendo cooperação no combate ao novo surto de coronavírus. A Casa Branca confirmou o envio da carta, acrescentando que “o presidente espera continuar a

manter contato com o presidente Kim”. Embora expressando “sincera gratidão” pela carta, Kim Yo-jong lamentou que as relações entre os dois países não sejam tão boas quanto as “excelentes” relações entre os dois líderes. Ela acrescenta que “mesmo neste momento estamos trabalhando muito para desenvolver e nos defender por conta própria sob o ambiente cruel que os EUA desejam propiciar”.

f) Perspectivas para o relacionamento com Coreia do Sul e com Estados Unidos

Não se pode antever o fim do programa nuclear coreano, tampouco possibilidades concretas de reunificação. Por esse motivo, as preocupações de segurança especialmente de Coreia do Sul e de Japão seguirão altas, o que enseja a necessidade de incrementar gastos militares e a proteção de seus territórios. Logo no início do governo Biden, a Coreia do Sul chegou a entendimento com os EUA sobre a cobertura dos gastos para manutenção de tropas norte-americanas em seu território, aumentando suas contribuições.

Os desdobramentos mais recentes indicam esfriamento no processo de aproximação, ao mesmo tempo em que começam a haver indícios de que a Coreia do Norte poderá retomar seus testes nucleares em breve, dados os testes de mísseis realizados em março. O Pentágono expressou preocupações em fevereiro em torno de um relatório da ONU que indicou um possível reprocessamento de combustível nuclear para bombas norte-coreanas.

O governo Biden vem fazendo manifestações públicas em que se refere não mais a desnuclearização da península coreana, mas da Coreia do Norte, o que incomoda Pyongyang. A irmã do ditador norte-coreano, Kim Yo-jong, apontada como potencial sucessora, divulgou um comunicado com conselhos à nova administração americana, em meio a uma viagem de integrantes do alto escalão do governo Biden por Japão e Coreia do Sul. “Se quiserem dormir bem nos próximos quatro anos, seria melhor que não façam nada que lhes faça perder o sono”, declarou ela, segundo a agência sul-coreana de notícias Yonhap.

Até agora a Coreia do Norte ignorou as tentativas do governo Biden para estabelecer diálogo, informou a Casa Branca, numa continuidade do esfriamento já notado desde meados de 2019 com Trump. A porta-voz do governo Biden, Jen Psaki, disse que autoridades americanas tentaram entrar em contato com a Coreia do Norte por meio de diferentes canais desde que o democrata assumiu, há dois meses. “O objetivo é reduzir o risco de agravamento [da situação]. Mas até agora não recebemos nenhuma resposta.” Apesar do insucesso diplomático, Biden não aparenta sinais de mudança de rota. A vice-presidente Kamala Harris visitou fronteira das Coreias e endureceu discurso dos EUA contra Pyongyang, em 2022.

Em artigo ao *New York Times* em abril de 2021, o então presidente sul-coreano pediu que os EUA voltassem a engajar-se com a Coreia do Norte: “A coisa mais importante para os dois governos é ter vontade de diálogo e sentar-se frente a frente o mais rápido possível.” “Espero que Biden faça história, tornando-se o Presidente que alcançou um progresso substancial e irreversível em direção à desnuclearização completa e a um acordo de paz na península coreana.” Moon visitou Biden em Washington, em maio.

O governo conservador do presidente Yoon Suk-yeol, iniciado em maio de 2022, tem adotado postura mais confrontativa. Desde o início do ano, a Coreia do Norte tem aumentado a frequência de seus testes de mísseis, e o desenvolvimento de mísseis nucleares é um curso padrão. Os países estão em uma corrida armamentista recente. O presidente sul-coreano alertou sobre uma resposta conjunta sem precedentes com aliados se a Coreia do Norte prosseguir com um teste

nuclear. Em linhas gerais, o relacionamento com ambos está em um impasse e praticamente não existe diálogo no momento.

II. Myanmar

a) Panorama político geral

Com população de aproximadamente 54 milhões de habitantes, Myanmar é um país de maioria budista (88%), com mais de 150 grupos étnicos distintos. Em 1948, ficou independente do Reino Unido, sob o nome União da Birmânia. De 1962 até 2011, o país foi governado pelos militares, que, em 1989, mudaram o nome para União de Myanmar. De 2011 até 2015, formou-se um governo quase-civil, ainda governado por militares, mas com implementação de reformas políticas e liberalização econômica: fim da censura, negociações com grupos rebeldes e soltura de opositores (volta de Aung San Suu Kyi à política), afastamento da China e aproximação com o Ocidente. Houve visita de Hillary Clinton e Obama (2011 e 2012) e fim de sanções econômicas. Em 2015, realizaram-se as primeiras eleições abertas em mais de 25 anos no país, com vitória de Suu Kyi, pela Liga Nacional pela Democracia (LND), e estabelecimento de governo civil, mas com participação importante dos militares.

b) Questão dos *Rohingyas*

Eclodiu conflito em 2017 na região de Arakan (Rakhine) contra a minoria *rohingya*. Suu Kyi (então Conselheira Estado de Myanmar, prêmio Nobel e birmanesa) foi acusada de cumplicidade e compareceu à Corte Internacional de Justiça (CIJ)¹⁰¹ em 2019, onde negou as alegações de genocídio – em 22 de julho de 2022, a CIJ decidiu, por quinze votos a um, que tem jurisdição sob a Convenção sobre a Prevenção e a Punição do Crime de Genocídio (1948) para ouvir o pedido apresentado pela Gâmbia contra Myanmar em novembro de 2019. O Tribunal Penal Internacional (TPI), desde 2019, também investiga possíveis crimes cometidos contra esse grupo. A discriminação contra os *rohingyas* foi institucionalizada por meio da Lei de Nacionalidade de 1982, a qual não reconhece essa etnia oficialmente, o que resultou na apatridia de milhares de pessoas. Desde agosto de 2017, mais de 740 mil *rohingyas* refugiaram-se em Bangladesh, quando as forças de segurança de Myanmar atacaram centenas de aldeias *rohingyas*. Monges nacionalistas budistas com influência sobre o governo e o Exército são acusados de incitar ódio contra essa minoria, que é considerada estrangeira pelo fato de descender dos bengalis que migraram para Myanmar durante a colonização britânica.

Em janeiro de 2021, aconteceu o 3º ciclo da Revisão Periódica Universal (RPU), no qual foi examinada a situação dos direitos humanos em Myanmar. Dentre as recomendações recusadas por Myanmar, destaca-se a de cooperação com o TPI, sob a justificativa de que o país não faz parte do Estatuto de Roma.

¹⁰¹ Caso Gâmbia *versus* Myanmar: o pedido da Gâmbia (novembro de 2019) alega que os militares de Myanmar e outras forças de segurança perpetraram genocídio destruindo sistematicamente – por meio de assassinato em massa, estupro e outros tipos de violência – aldeias *rohingya* na província de Rakhine, em Myanmar. Embora no passado outros Estados tenham apresentado casos perante a CIJ sob a Convenção sobre a Prevenção e a Punição do Crime de Genocídio (1948), esta é a primeira vez que um Estado invocou a CIJ com base nessa convenção para buscar reparação por supostos atos genocidas cometidos contra os cidadãos de outro Estado.

c) Eleições e golpe militar em 2021

Em fevereiro de 2021, militares retomam o poder, dissolvem o Parlamento e declaram estado de emergência por um ano. O partido de Suu Kyi havia vencido as eleições gerais, mas a oposição demandara recontagem dos votos. As Forças Armadas apoiam a oposição e dão um golpe. Suu Kyi tem sido mantida em um local desconhecido desde então. Os deputados da LND que conseguiram escapar da prisão formaram um novo grupo clandestino (Governo da Unidade Nacional). Seu líder exortou os manifestantes a se defenderem contra a repressão. O general Aung Hlaing, que comanda de fato o país, justificou o golpe dizendo que seria para o estabelecimento de uma democracia verdadeira e disciplinada e que será realizada uma eleição livre e justa quando o estado de emergência terminar. Porém, os protestos são constantes no país, e há um amplo movimento de resistência que usa meios violentos e não violentos contra a junta. Os militares respondem com violência. Em 27 de março, mais de cem pessoas foram mortas durante um protesto. Suu Kyi segue presa e foi condenada por diversos crimes, totalizando 26 anos de prisão. Há ainda outros crimes pendentes de julgamento. O governo militar libertou seis mil prisioneiros com lei de anistia em novembro. O governo militar de emergência foi estendido até 2023.

d) Repercussão internacional e processo de diálogo

Os Estados Unidos (EUA), o Reino Unido e a União Europeia (UE) responderam ao golpe com sanções contra a junta militar. Para o Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD), a situação em Myanmar é uma oportunidade para afirmar seu poder na região, sobretudo devido à influência indiana e japonesa sobre o país. Já a China teme ameaças da junta militar a projetos financiados por meio da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), sobretudo quanto a um corredor terrestre para acessar o oceano Índico, o qual reduziria sua dependência ao estreito de Malaca. A China bloqueou uma declaração do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) condenando o golpe, mas apoiou apelos para a libertação de Suu Kyi e um retorno às normas democráticas. A atual enviada especial da Organização das Nações Unidas (ONU), Noeleen Heyzer, visitou Myanmar pela primeira vez em agosto de 2022, mas disse que não voltará se não puder se encontrar com Suu Kyi.

Assim, os esforços diplomáticos para enfrentar a crise no país foram deixados em grande parte para a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), que contou com o apoio do CSNU, seus membros permanentes e muitos outros países e agrupamentos, como o G7 e o QUAD. Em abril de 2021, durante a Cúpula Especial da ASEAN, na qual o general Aung Hlaing compareceu, os líderes concordaram em um Consenso de Cinco Pontos¹⁰², incluindo a cessação imediata da violência, a entrega de ajuda humanitária e a nomeação de um enviado da ASEAN para facilitar o diálogo entre todas as partes envolvidas. Desde então, o processo atrofiou, com o bloco levando mais de três meses para nomear um enviado, que não pôde visitar Myanmar. Os líderes da ASEAN, então, decidiram excluir Aung Hlaing de sua cúpula de 26 de outubro de 2021. Essa é a sanção mais severa que a ASEAN impôs a um Estado-Membro em mais de 50 anos. Em setembro de 2021, EUA e China fizeram um acordo informal para rejeitar a participação da junta militar na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), tendo recebido apoio da UE e da Rússia. A questão de quem representa Myanmar na ONU ainda não foi resolvida, apesar de a

¹⁰² O Consenso de Cinco Pontos preconiza: 1) o fim imediato da violência; 2) o diálogo entre as partes opostas; 3) a mediação desse diálogo por um enviado especial da ASEAN; 4) a ajuda humanitária por meio dos canais da organização; e 5) a visita do enviado especial do organismo ao país.

AGNU ter decidido em dezembro de 2021 pelo adiamento da decisão, o que, na prática, significa a manutenção do assento para o governo eleito democraticamente e deposto pela junta militar. Em reunião recente, em outubro de 2022, os ministros das Relações Exteriores da ASEAN disseram que seus esforços não alcançaram progresso significativo e pediram “ações concretas, práticas e com prazo” para fortalecer a implementação do consenso de cinco pontos que o grupo alcançou em abril de 2021 sobre maneiras de buscar a paz.

e) Posição do Brasil

O Itamaraty publicou as seguintes notas: “O governo brasileiro acompanha atentamente os desdobramentos da decretação do estado de emergência em Myanmar. O Brasil tem a expectativa de um rápido retorno do país à normalidade democrática e de preservação do Estado de Direito.” (22/02/21); “Diante da escalada de violência registrada em Myanmar, o Brasil apela pela contenção no uso da força contra manifestações pacíficas e deplora o número crescente de vítimas fatais. O governo brasileiro reitera o chamado à restauração da normalidade democrática e defende a libertação dos presos políticos.” (19/03/21); e “O governo brasileiro expressa votos de êxito à ASEAN em seus esforços para favorecer o retorno de Myanmar à tranquilidade pública e à institucionalidade. Toma nota, com apreço, do ‘Consenso de Cinco Pontos’, alcançado na reunião de cúpula de Jacarta, em 24/04, e encoraja a plena implementação das decisões do encontro, em benefício da população de Myanmar e da paz no país. O Brasil reitera o chamado pelo fim da violência e a expectativa de retorno à vigência das normas constitucionais no mais breve prazo.” (26/04/21).

f) Impactos da crise política em Myanmar

O futuro de Myanmar permanece incerto, e quem mais perde com o impasse militar e político é a população. Os combates entre milícias e a junta militar já deslocaram cerca de 340 mil pessoas desde o golpe em fevereiro de 2021, segundo levantamento da ONU. Estima-se que as taxas de pobreza tenham dobrado desde 2019, e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) previu que a pobreza urbana triplicaria no início de 2022 em relação a 2019, além de apontar o risco de insegurança alimentar. O Banco Mundial estimou que a economia encolherá 18% no ano fiscal até setembro de 2021, quadro que poderá ser agravado pelos efeitos da pandemia. A moeda nacional (kyat) perdeu metade de seu valor desde o golpe. Houve aumento expressivo do desemprego, com um colapso na manufatura, turismo, construção e outros, levando à perda de 1,2 milhão de empregos no segundo trimestre de 2021. A repressão dos militares à dissidência e os abusos generalizados no conflito atraíram a condenação das Nações Unidas, de governos estrangeiros e de organizações de direitos humanos. No rescaldo inicial do golpe, as forças militares dispararam munição real contra manifestantes civis e casas. No final de 2021, os militares estavam destruindo aldeias inteiras que supostamente apoiavam a oposição, massacrando civis e combatentes da oposição. Pelo menos 1,5 mil pessoas foram mortas. Mais de onze mil pessoas foram presas, das quais mais de 8,7 mil permanecem detidas.

III. Sri Lanka

A República Democrática Socialista do Sri Lanka, chamada Ceilão até 1972, é uma democracia constitucional da Ásia Meridional, com nível de desenvolvimento relativamente alto¹⁰³. Está localizada no oceano Índico, a sudeste da península indiana. Ocupada, historicamente, por cingaleses budistas do norte da Índia e *tâmeis* hindus do sul do subcontinente indiano, o território foi colonizado, desde o século XVI, sucessivamente, por portugueses, holandeses e ingleses, que durante sua administração, privilegiaram a minoria *tâmil*, em detrimento dos cingaleses. Atualmente, o país divide-se, etnicamente, entre cingaleses (74,9%), *tâmeis* cingaleses (11,2%), *mouros* cingaleses (9,2%), *tâmeis* indianos (4,2%) e outros (0,5%). A religião budista, oficial, é seguida por 70,2% da população do país, enquanto 12,6% são hindus, 9,7% são muçulmanos e 7,5% são cristãos.

A despeito da independência pacífica do Reino Unido, em 1948, em meio à independência da península indiana, seguiram-se décadas de tensões entre a maioria cingalesa, budista, concentrada no sul e oeste da ilha, e a minoria *tâmil*, concentrada no norte e leste do país. Quando se formou um governo independente, controlado pela maioria cingalesa, os *tâmeis* viram-se discriminados e perseguidos. O cingalês tornou-se a única língua oficial e o budismo a única religião oficial. Cingaleses tornaram-se favorecidos no acesso a universidades e ao serviço público, o que acirrou as tensões étnicas no país. Em 1956, 1958, 1977, 1981 e 1983 foram registrados *pogroms* coordenados contra *tâmeis*, com apoio governamental, incluindo, em 1981, o incêndio de uma biblioteca *tâmil* por uma multidão cingalesa.

Entre 1983 e 2009, por meio da luta armada, os *tâmeis* buscaram estabelecer um país *tâmil* independente no nordeste da ilha. A luta foi liderada pelo grupo “Tigres de Liberação do Tamil Eelam”, que recorria a atos terroristas, como assassinatos e sequestros de autoridades, em conjunto com outros grupos armados. Após breve cessar-fogo no início da década de 2000, em 2 de janeiro de 2009, o presidente do Sri Lanka, Mahinda Rajapaksa, anunciou que as tropas do país haviam capturado Kilinochchi, cidade que os Tigres Tâmeis vinham usando por mais de uma década como sua capital administrativa *de facto*.



Território reclamado pelos Tigres Tâmeis (em verde)

Fonte: Wikipedia

¹⁰³ O Sri Lanka possui um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,782, o mais alto dentre os países do sul da Ásia. Além disso, possui um produto interno bruto (PIB) *per capita* US\$ 3.814,7 (2021), o segundo maior da região, apenas atrás das Maldivas.

Em 13 de maio de 2009, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) condenou novamente o grupo, denunciou publicamente o seu uso de civis como escudos humanos e urgiu-o a reconhecer o direito legítimo do governo do Sri Lanka de combater o terrorismo, depondo suas armas e permitindo que as dezenas de milhares de civis deixassem a zona de conflito. O presidente Mahinda Rajapaksa declarou oficialmente a vitória sobre os Tigres Tâmeis no dia 16 de maio, depois de 26 anos de conflito. No mesmo dia, pela primeira vez em sua longa batalha contra o governo do Sri Lanka, os rebeldes ofereceram depor suas armas em troca de uma garantia de segurança. O líder dos Tigres Tâmeis morreria poucos dias depois enquanto tentava fugir, marcando o fim do conflito. A violência da repressão governamental resultaria em acusações de crimes de guerra e violações de direitos humanos, o que afugentou investidores ocidentais nos anos seguintes. Em resposta, o governo aproximou-se da China, país que financiaria diversas obras de infraestrutura no Sri Lanka, beneficiando, ao mesmo tempo, os negócios da família Rajapaksa.

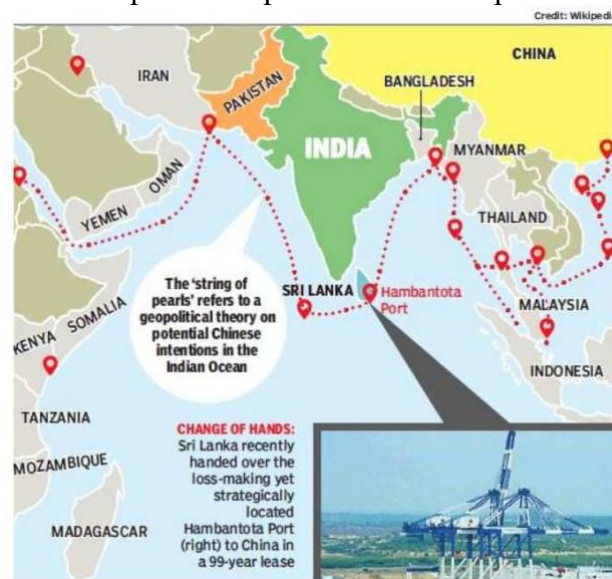
Após a perda do poder em 2015, a família Rajapaksa retornaria ao comando do país. Em 2019, o irmão do antigo presidente Mahinda Rajapaksa, Gotabaya Rajapaksa, foi eleito, tendo como base a maioria cingalesa budista, com promessas de endurecimento do combate ao fundamentalismo islâmico no país, na sequência de ataques terroristas a três igrejas em 2019. Gotabaya nomeou seu irmão, antigo presidente, como seu primeiro-ministro. Em dado momento, mais de 40 membros da família Rajapaksa tinham posições no alto-escalão do governo. Nas eleições legislativas de 2020, o partido do presidente e do primeiro-ministro obteve 145 cadeiras, de um total de 225. Com o apoio de aliados, os Rajapaksas conseguiram construir uma supermaioria, o que lhes permitiu emendar a constituição e aumentar os poderes do presidente e reverter reformas anteriores. Para observadores, a eleição de Gotabaya representou marco de retorno ao nepotismo e a um modelo de governo autoritário, além de representar uma mudança no tratamento da comunidade tâmil.

Em 2022, a partir do fim de março, eclodiram protestos na capital Colombo, que persistiram durante quatro meses, demandando que Rajapaksa e seu círculo mais próximo renunciassem por conta de má condução da economia e corrupção. A pressão popular vinha aumentando desde o mês anterior, quando o presidente fez um discurso recusando-se a assumir a responsabilidade pelos problemas econômicos do país. Organizados em grande parte pelas redes sociais, utilizando a *hashtag* #GoHomeGota, os protestos atraíram a participação de diversos setores da sociedade, como estudantes, sindicalistas e comerciantes, dando origem a um movimento chamado de “Aragalaya”. A repressão policial a protestos realizados no dia 31 de março, que tiveram como alvo a residência pessoal do presidente, fez aumentar a adesão às manifestações. Apesar da declaração de estado de emergência, seguida de um toque de recolher, os protestos continuaram em abril e maio, levando o sobrinho e três irmãos do presidente Gotabaya, incluindo o antigo presidente Mahinda Rajapaksa, a deixarem seus cargos devido a pressão popular. Em 9 de julho, centenas de pessoas se dirigiram à capital para o “último empurrão”. As multidões então tomaram a residência presidencial, levando o presidente a deixar o país e a renunciar dias depois, quando já estava em Singapura. Além disso, a residência particular do primeiro-ministro foi posta em chamas. Aliado do ex-presidente, o primeiro-ministro Ranil Wickremesinghe assumiu o governo, primeiramente de forma interina e, em 20 de julho, de maneira definitiva, após ser eleito pelo parlamento, de maioria governista. Com repressão policial, o novo presidente conseguiu reduzir os protestos, adotando retórica contrária ao antigo governo. Não obstante, em setembro, o antigo presidente, Gotabaya Rajapaksa, retornou ao país, gerando críticas da opinião pública, que passou a demandar sua responsabilização.

A crise de 2022 tem como pano de fundo o colapso econômico do Sri Lanka. A crise econômica decorre de uma série de questionáveis decisões econômicas, como o corte sem precedentes de impostos pelo governo de Rajapaksa, a proibição de importação de fertilizantes e a obrigatoriedade do uso de fertilizantes apenas orgânicos, que afetaram duramente a produção agrícola, e a corrupção endêmica. Essa conjuntura foi agravada pela queda das receitas em dólares provenientes do setor de turismo e das remessas internacionais durante a pandemia de COVID-19, bem como pelo aumento dos preços dos combustíveis resultante da invasão da Ucrânia. Como resultado, o país esgotou suas reservas cambiais, o que impediu a importação de itens essenciais, como alimentos, combustíveis e remédios, além de levar o país a declarar moratória de sua dívida externa pela primeira vez em sua história, em maio. O país devia mais de US\$ 51 bilhões a credores internacionais, incluindo US\$ 6,5 bilhões para a China.

Na sequência dos acontecimentos de julho, o G7 anunciou seu apoio à reestruturação da dívida cingalesa. Ao mesmo tempo, o Banco Mundial concordou com emprestar ao país US\$ 600 mil, e a Índia ofereceu recursos. Apesar dos esforços, em setembro de 2022, a taxa de inflação alcançou um recorde de 94,9%. No mesmo mês, o governo e o Fundo Monetário Internacional (FMI) alcançaram um acordo preliminar de US\$ 2,9 bilhões, que aliviará a situação econômica do país a partir do próximo ano.

Do ponto de vista geopolítico, Índia e China tem buscado aproveitar a crise cingalesa para aumentar sua influência no país. Ambos os países assumem uma lógica de competição no relacionamento com o Sri Lanka. Em meio à crise, a Índia ofereceu ao Sri Lanka US\$ 3,8 bilhões como forma de alívio. Em agosto, entretanto, um navio de pesquisa chinês aportou no porto Hambantota, gerando críticas de Nova Delhi. As críticas foram endossadas pelo Departamento de Defesa americano, que afirmou que o navio abriga soldados chineses. O porto no qual o navio aportou foi construído com capital chinês, além de estar sob administração chinesa desde 2017 como compensação pelo não pagamento de dívidas referentes a sua construção pelo governo cingalês. O desejo chinês é aprofundar a cooperação no âmbito da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), rebatendo críticas de existência de uma “armadilha de dívida”. Além de Índia e China, o Japão também ofereceu ajuda humanitária ao governo cingalês. O presidente do Sri Lanka viajou ao Japão durante o funeral de Shinzo Abe, quando o prêmio japonês defendeu a aproximação entre os países em prol de um “Indo-pacífico livre e pacífico”.



Fonte: Inventiva

3.10.3. Relações com o Brasil

I. Relações Brasil-Austrália

Marcos: As relações bilaterais Brasil-Austrália, estabelecidas em 1945, completaram 75 anos em 2020; em 2010, as relações bilaterais receberam a condição de Parceria Reforçada; dois anos mais tarde, após visita da primeira-ministra Julia Gillard ao Brasil para a Cúpula do Rio+20, houve a elevação das relações ao *status* de Parceria Estratégica (2012), com o objetivo central de intensificar dos contatos de alto nível entre as nações, a fim de aprofundar a relação bilateral e fomentar novas oportunidades para os dois países; com a conclusão da Parceria Estratégica, foi retomado ainda o Plano de Ação Brasil-Austrália, originalmente parte da Parceria Reforçada, que prevê a manutenção do mecanismo de consultas bilaterais e a intensificação da cooperação em áreas prioritárias, tais como comércio e investimentos; ciência e tecnologia; agricultura; desenvolvimento; mineração e energia; meio ambiente, etc.

Embaixada: Em 1946, a Austrália inaugurou sua representação diplomática no Brasil, a primeira na América Latina, e o Brasil criou a sua em Camberra. Além da embaixada na Austrália, o Brasil tem um consulado-geral em Sydney. Já a Austrália tem uma embaixada em Brasília e consulados no Rio de Janeiro e em São Paulo.

Coordenação política

Instâncias: Em 2020, foi realizada a XI Reunião de Consultas Políticas entre os dois países. No mesmo ano, foi estabelecido o Grupo Parlamentar Austrália-Brasil, na Câmara dos Deputados, a fim de promover a aproximação entre os poderes Legislativos dos dois parceiros com debates sobre temas caros à agenda bilateral. Em seguida, a Austrália reconstituiu grupo análogo.

Visitas de Alto Nível: Desde a conclusão da Parceria Estratégica (2012), destacam-se os seguintes encontros e visitas entre chefes de Estado e de governo dos dois países: em 2014, a presidenta Dilma Rousseff foi a primeira mandatária brasileira a visitar a Austrália, por ocasião da Cúpula do G20, em Brisbane; em 2016, o governador-geral da Austrália, Sir Peter Cosgrove, visitou o Brasil para assistir à abertura dos Jogos Paralímpicos; em 2018, durante a Cúpula do G20, em Buenos Aires, houve encontro entre o primeiro-ministro Scott Morrison e o presidente Michel Temer.

Discurso Oficial: O Brasil e a Austrália são os dois maiores países do Hemisfério Sul. Como nações de proporções continentais, ambas exercem importante função na defesa de valores liberais essenciais para a comunidade internacional, tais como a democracia, os direitos humanos e o legalismo. As relações brasileiras com a Austrália ganham importância em um contexto em que o Indo-Pacífico se reafirma como a região mais economicamente dinâmica do mundo, ocasionando um deslocamento do eixo geopolítico global, em especial em virtude da ascensão chinesa. A vitória do Partido Trabalhista (*Labour*) na Austrália, liderado por Anthony Albanese, suscitou mensagem de congratulação por parte do governo brasileiro. A Austrália agora observa as eleições brasileiras, a fim de dar continuidade ao aprofundamento das relações bilaterais.

Convergências

Convergências Multilaterais: As relações bilaterais Brasil-Austrália têm origem no imediato pós-guerra. Ambos os países contribuíram para a concepção da ordem liberal internacional, tendo

sido membros-fundadores das Nações Unidas. Com o advento da pandemia de COVID-19, o Brasil apoiou resolução submetida pela Austrália e pela União Europeia (UE) sobre a criação de um painel independente de estudo sobre a origem do vírus e de resposta mundial à crise sanitária. Os parceiros ainda aderiram à COVAX Facility. No âmbito da Organização Mundial da Saúde (OMS), Brasil e Austrália colaboram em favor da liberalização comercial e da eliminação de subsídios à agricultura, além de defenderem a reforma da organização. Em relação ao sistema de solução de controvérsias da OMC, o Brasil, juntamente com a Austrália e Guatemala, obtiveram importante vitória em contencioso sobre o regime indiano de apoio ao setor açucareiro. O painel concluiu que a política indiana de preços mínimos para a cana-de-açúcar e de subsídios à exportação do açúcar violam as regras da organização. Brasil e Austrália mantêm apoios mútuos a candidaturas na Organização das Nações Unidas (ONU). A Austrália apoia o pleito brasileiro de ingresso como membro pleno no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), e os dois países concluíram acordo de troca de votos para suas respectivas candidaturas aos mandatos relativos ao biênio 2022-2023 (Brasil) e 2029-2030 (Austrália).

Convergências Plurilaterais: Ambos os países fazem parte do G20, no qual colaboram em temas relativos às áreas econômico-financeira e de desenvolvimento socioeconômico sustentável. Sobre a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Austrália mantém apoio à candidatura brasileira. Na OMC, a concertação em favor da liberalização agrícola é facilitada por meio da participação do Brasil e da Austrália no Grupo de Cairns, que conjuga os principais países exportadores agrícolas do mundo – responsáveis por cerca de 25% das exportações de bens agrícolas. Em declaração ministerial de 2021, os membros do Grupo de Cairns urgem por uma reforma “significativa” dos subsídios agrícolas. Tanto o Brasil quanto a Austrália fazem, também, parte do Grupo de Ottawa, uma coalizão de membros que defendem a modernização e o fortalecimento da OMC. Recentemente, o tema da liberalização agrícola foi adicionado à pauta do grupo.

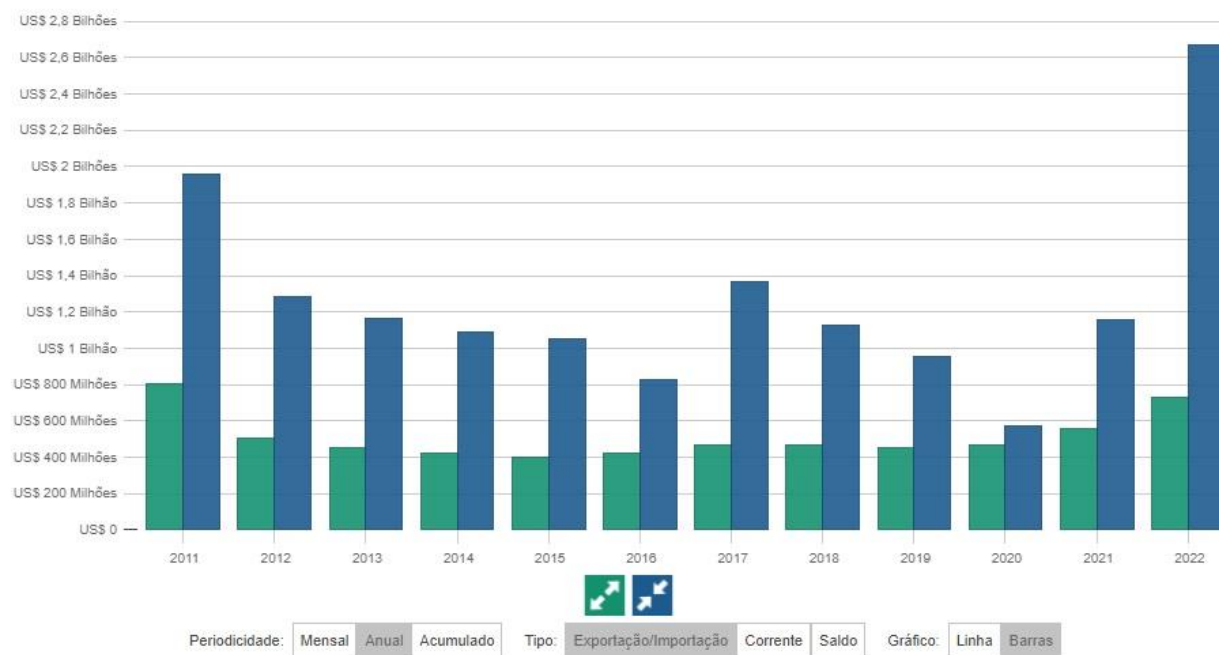
Segurança e Defesa: Em 2020, foi criada a Adidância de Defesa na embaixada brasileira em Canberra, redundando em novas perspectivas para a cooperação bilateral, em especialmente nas áreas de construção naval e de aeronáutica. Tanto o Brasil quanto a Austrália têm buscado modernizar e ampliar suas indústrias de defesa. Houve ainda a inauguração da Adidância de Inteligência por parte do Brasil. Como resultado, ocorreu a primeira visita técnica da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) às agências de inteligência australianas. Em resposta à proposta brasileira de realização de Reunião de Diálogo Político-Militar (2+2), a Austrália favoreceu a inclusão do tema na XI Reunião de Consultas Políticas.

Comércio

Marcos: Assim como é o caso do Brasil, a Austrália tem na China seu principal parceiro comercial, exportando para o país em torno de 30% do seu fluxo comercial externo. Tal fato, conjugado à aliança política com os Estados Unidos (EUA), como bem ilustra o AUKUS¹⁰⁴, coloca a Austrália em uma posição de equilíbrio delicado. Contribui para as tensões sino-australianas a proibição da Huawei no desenvolvimento da rede 5G australiana. A fim de reduzir a dependência em relação a Pequim, Canberra tem buscado diversificar suas parcerias comerciais. Esse contexto representa, portanto, importante oportunidade para o Brasil. O Brasil é atualmente o maior parceiro

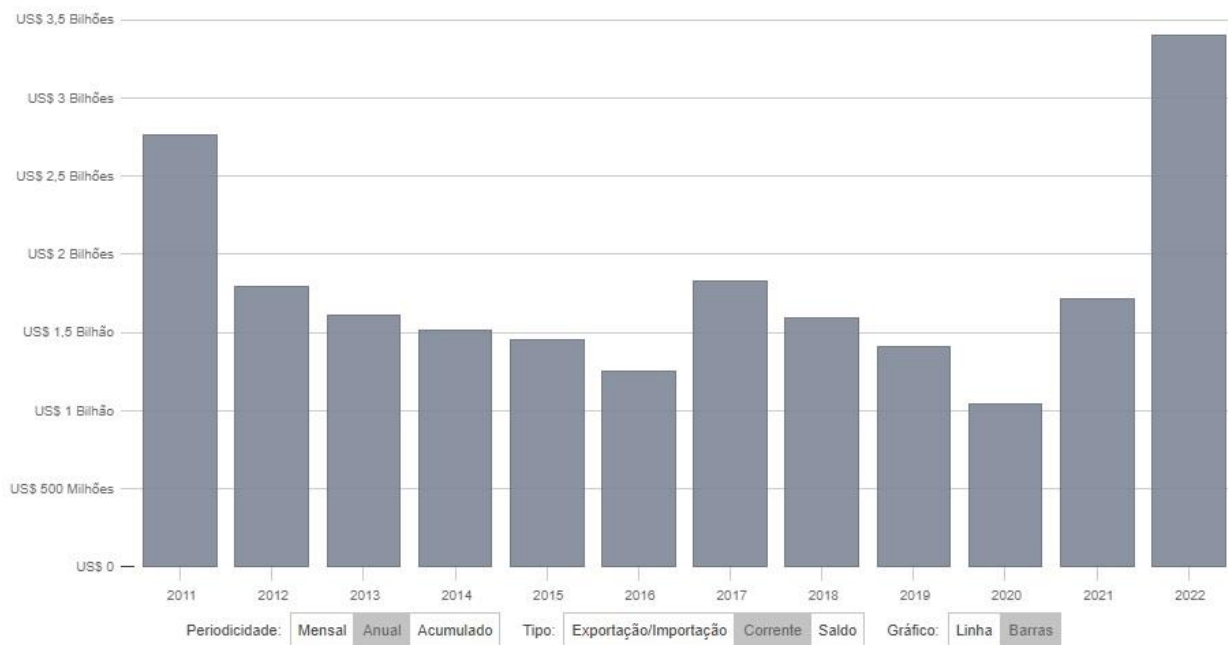
¹⁰⁴ O AUKUS é um pacto trilateral de segurança entre Austrália, Reino Unido e EUA. Anunciada em 2021, a aliança tem como objetivo contrapor a ascensão chinesa no Indo-Pacífico.

comercial e de investimentos da Austrália na América Latina, ainda que não haja acordo de livre comércio entre os países. Apesar de ambos serem grandes exportadores de *commodities*, tais como minério de ferro, bens agrícolas e proteína animal, identificam-se setores de complementação entre suas balanças comerciais, como nas áreas aeronáutica, de maquinários agrícolas, de energia renovável, biotecnologia, inteligência artificial, biossegurança, entre outros. As companhias australianas Pionair e ACJC, por exemplo, concluíram recentemente (2020) compras de aeronaves da Embraer. Ademais, houve a eliminação das barreiras à entrada de cachaça não envelhecida na Austrália. A Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil) aponta ainda a perspectiva de alta na exportação de máquinas agrícolas para a Austrália, em razão do programa australiano de modernização do setor. Recentemente, em julho de 2022, Brasil e Austrália publicaram, juntamente a outros países¹⁰⁵, a Declaração Conjunta sobre Cooperação em Cadeias de Suprimentos Globais.

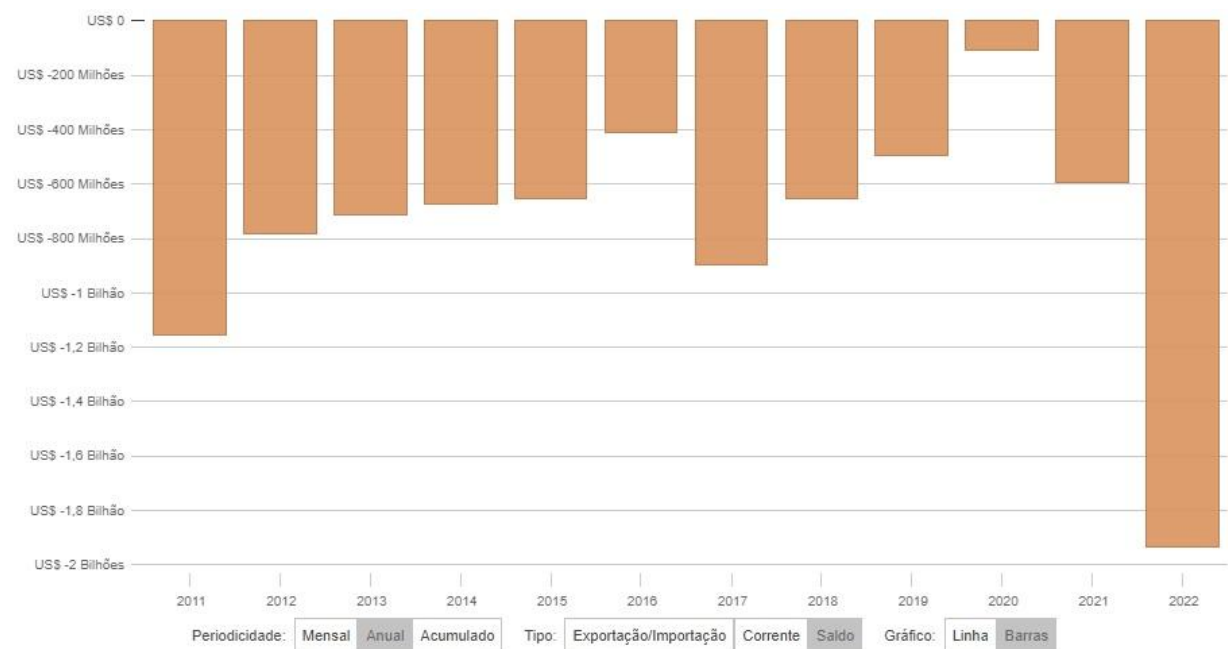


*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

¹⁰⁵ Alemanha, Canadá, Espanha, EUA, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Países Baixos, Reino Unido, Coreia do Sul, República Democrática do Congo (RDC), Singapura e UE. Após fórum ministerial que discutiu as ameaças contemporâneas às cadeias de suprimento globais, ficou estabelecido o objetivo comum de trabalharem juntos na resposta a crises para assegurar a resiliência das cadeias globais.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



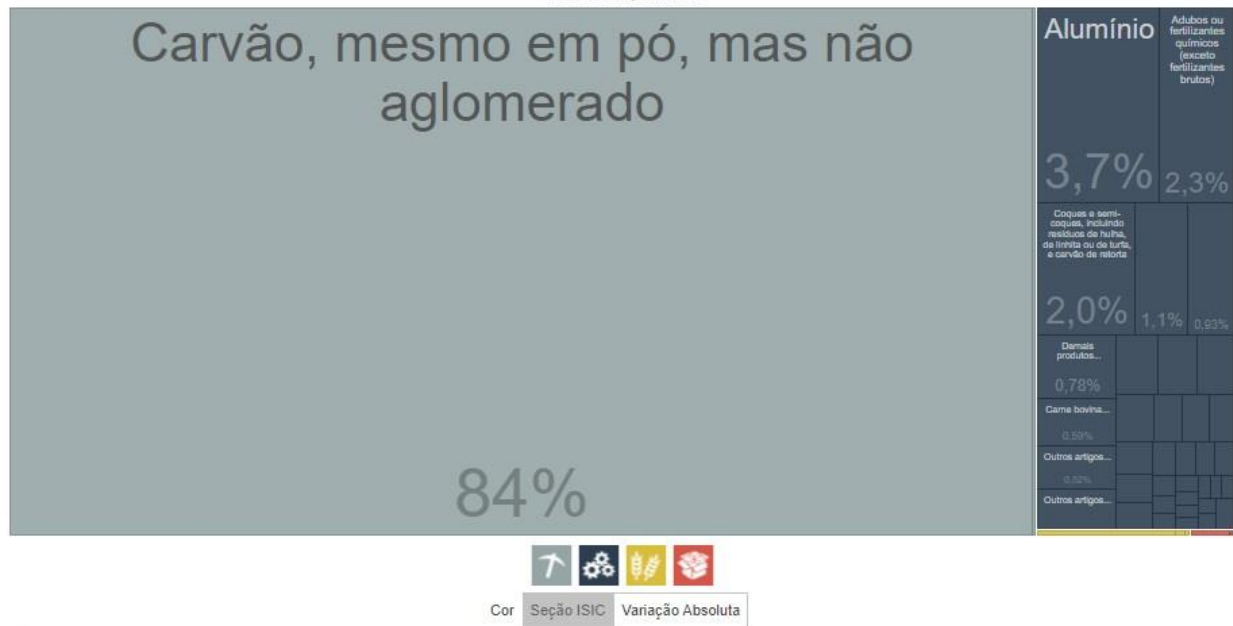
*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US\$ 733 Milhões



Cor Seção ISIC Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Investimentos: De grande relevância tanto para empresários brasileiros quanto para australianos, o Acordo Bilateral para Evitar a Dupla Tributação ainda não foi concluído. Há, ainda, a expectativa sobre um futuro Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI).

Investimentos do Brasil na Austrália: Os investimentos privados brasileiros na Austrália são diversificados e têm como prioridade o acesso a mercados do Indo-Pacífico, por meio de acordos de livre comércio que Cambera mantém com países do seu entorno. A JBS, empresa brasileira de processamento de proteína animal e de frigoríficos, concentra o maior volume de investimentos nacionais na Austrália (em torno de US\$ 5,5 bilhões), onde instalou sua maior planta do hemisfério sul. Outrossim, em 2016, a Natura adquiriu a australiana Aesop, marca de cosméticos. Também a Marco Polo marca presença na Austrália, fabricando e mantendo os ônibus de Perth¹⁰⁶.

Investimentos da Austrália no Brasil: Segundo o *Australian Bureau of Statistics* (ABS), o Brasil é o principal destino latino-americano de investimentos australianos. Mais de 70 empresas australianas estão estabelecidas no Brasil. No setor de energia, destacam-se a Enegix e Fortescue Future Industries, especializadas no desenvolvimento de hidrogênio verde e com filiais no Ceará e Rio de Janeiro, e a Karoon Energy, com um estoque expressivo investido na bacia de Santos. Como facilitador dessas transações, tem-se o grupo bancário Macquarie, que concentra ativos em setores diversos, tais como a agricultura e a reciclagem.

Cooperação

Ciência, Tecnologia e Inovação: Em 2021, o Brasil aderiu à *Agriculture Innovation Mission for Climate* (AIM4C), a qual busca fomentar pesquisa e desenvolvimento em agricultura e conta com a Austrália entre seus membros. O foco da iniciativa, lançada durante a 26ª Conferência das Partes (COP26) no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), é o desenvolvimento de tecnologias agrícolas que atendam ao contexto de mudança do clima e de fome no mundo. No mesmo ano, foi ratificado o Acordo de Cooperação em Ciência, Tecnologia e Inovação (2017) entre os dois países. O

¹⁰⁶ Outros exemplos relevantes de empresas brasileiras com operações na Austrália são: Vale (mineração), Spraytech (agricultura), SoftExpert (TI), BB Secutiries (finanças), entre outras.

documento objetiva promover a área de ciência, tecnologia e inovação com ênfase na pesquisa conjunta, fornecimento de materiais e equipamentos, intercâmbios acadêmicos, organização de seminários, etc. Houve ainda a adesão nacional ao projeto “Humboldt” de cabo de fibras óticas, iniciativa chilena que prevê a instalação do primeiro cabo submarino de interligação entre a América do Sul, a Oceania e a Ásia. Espera-se que a participação brasileira no projeto proporcione a dinamização do setor pátrio de telecomunicações. Fazem ainda parte do projeto “Humboldt” a Argentina, Austrália e Nova Zelândia, além do Chile e do Brasil.

Meio Ambiente: Devido à presença, no Brasil e na Austrália, de biomas comumente afetados por incêndios florestais, os países compartilham experiências nas áreas de manejo de incêndios, gestão ambiental e gestão de recursos hídricos.

Agricultura: Em 2019, foi assinado um memorando de entendimento sobre a pesquisa agrícola, sedimentando parceria entre a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e a *Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation* (CSIRO). O documento tem como intuito fomentar a pesquisa no semiárido nacional. A CSIRO ainda realiza intercâmbios científicos e tecnológicos com cientistas brasileiros. Também foi inaugurada uma nova Adidância Agrícola em Camberra, a fim de facilitar o diálogo bilateral sobre a agenda agrícola comum, em especial no que diz respeito ao desenvolvimento de tecnologias e a trocas comerciais.

Educação: A Austrália abriga em torno de oito mil estudantes brasileiros, o oitavo maior contingente de estudantes estrangeiros no país. Ademais, os brasileiros compõem a maior comunidade latino-americana na Austrália.

Contatos Humanos e Temas Consulares: O Itamaraty estima que havia cerca de 60 mil brasileiros na Austrália em 2021. Espera-se que o número de brasileiros na Austrália cresça após a conclusão do Memorando de Entendimento entre o Brasil e a Austrália sobre Vistos de Trabalho e Férias, o qual entrou em vigor em 1º de julho de 2022. Tal acordo permite que, a cada ano, 500 jovens brasileiros e australianos entre 18 e trinta anos permaneçam no território do outro país por até doze meses, com a possibilidade de trabalhar ou estudar. Anteriormente, era necessário que existisse vínculo prévio com empregador ou com instituição de ensino para que brasileiros pudessem trabalhar ou estudar na Austrália. Em 2019, o Brasil concedeu isenção unilateral aos cidadãos australianos para visto de visitas ao país.

Esporte: Em 2010, durante visita do primeiro-ministro australiano Kevin Rudd à Foz do Iguaçu, foi concluído o Memorando sobre Cooperação em Eventos Esportivos de Grande Porte. Esse documento consolidou o apoio do país à realização da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016 no Brasil, além prever a colaboração australiana no planejamento e na realização desses eventos esportivos, por meio de iniciativas como o compartilhamento de informações e de boas práticas.

II. Relações Brasil-Coreia do Sul

Marcos: Brasil e Coreia do Sul estabeleceram relações diplomáticas em 1959, tendo sido comemorados os 60 anos desse marco em 2019. O Brasil foi o oitavo país do mundo e o primeiro

latino-americano a reconhecer oficialmente o Estado sul-coreano. Em relação à comunidade de origem sul-coreana no Brasil, o ano de 1963 marca o início da imigração para o Brasil¹⁰⁷. O memorando de entendimento de 1989, que estabelece uma Comissão Mista¹⁰⁸, entre Brasil e Coreia do Sul, indica o adensamento das relações bilaterais no período. Na década de 1990, foi estabelecido o Mecanismo de Consultas Políticas (1996)¹⁰⁹, e o presidente Kim Young-sam e o primeiro-ministro Kim Jong-pil visitaram o Brasil, em 1996 e 1999, respectivamente. Em 2001, foi estabelecida a “Parceria Especial para o Século XXI”.

Embaixada: Em 1962, foi aberta, no Rio de Janeiro, a primeira embaixada da Coreia do Sul na América Latina; a embaixada do Brasil em Seul foi aberta em 1965.

Coordenação política

Instâncias: O Mecanismo de Consultas Políticas, que consiste na principal instância para a ampla discussão da agenda bilateral e de temas de política internacional, foi estabelecido em 1996, teve sua décima reunião em Seul (2018) e sua décima-primeira (e última reunião) em 2021. Os países dialogam, ainda, em diversas outras instâncias bilaterais como o Fórum Brasil-Coreia, a Comissão Mista de Ciência, Tecnologia e Inovação, o Comitê Conjunto de Promoção de Comércio e Investimentos e Cooperação Industrial, o Comitê Consultivo Agrícola (2005) e o Mecanismo de Consultas sobre Recursos Energéticos e Minerais.

Visitas de Alto Nível: Em relação a eventos recentes, houve visita do primeiro-ministro Lee Nak-yeon ao Brasil (2018, no contexto do 8º Fórum Mundial da Água) e visita do chanceler Aloysio Nunes à Coreia do Sul (2018), no contexto do lançamento das negociações comerciais Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)-Coreia; encontro entre os chanceleres Ernesto Araújo e Kang Kyung-wha à margem do Fórum Econômico Mundial de Davos (2019); visita do ministro da Ciência, Tecnologia e Inovação, Marcos Pontes, a Seul, para participar do Fórum de Cooperação Digital Coreia-América Latina (2021). No começo da década passada, em 2011, o primeiro-ministro Kim Hwang-sik participou da cerimônia de posse da presidente Dilma Rousseff; em 2015, a presidente Park Geun-hye realizou visita ao Brasil¹¹⁰. Na primeira década do século, os presidentes Fernando Henrique Cardoso (FHC, 2001) e Lula (2005, 2010¹¹¹) visitaram a Coreia do Sul, enquanto os presidentes Roh Moo-hyun (2004) e Lee Myung-bak (2008) visitaram o Brasil. Houve, ademais, encontro bilateral entre os presidentes Lula e Lee Myung-bak à margem da Cúpula do G8 (2008, Hokkaido).

Discurso Oficial: O histórico recente das relações entre o Brasil e a Coreia do Sul distingue-se, sobretudo, pelo crescente fluxo de investimentos e comércio, bem como pelas perspectivas

¹⁰⁷ O primeiro grupo de 109 pioneiros saiu da cidade de Busan (dezembro de 1962) com destino a Santos.

¹⁰⁸ Conforme o documento, a comissão teria como objetivo o fortalecimento da cooperação econômica, comercial, agrícola, industrial, técnica, tecnológica, científica e cultural. Ademais, estavam previstas reuniões da Comissão Mista a cada dois anos.

¹⁰⁹ No memorando de entendimento que estabeleceu as consultas políticas de alto nível, previa-se reunião anual no nível de representantes do Ministério das Relações Exteriores do Brasil e Ministério dos Negócios Estrangeiros da República da Coreia.

¹¹⁰ Na ocasião, foram adotados diversos instrumentos, entre eles o memorando de entendimento entre os ministérios da saúde da Coreia do Sul e do Brasil e o protocolo de emenda ao acordo para evitar a dupla taxação e prevenir a evasão fiscal.

¹¹¹ Em 2010, houve encontro bilateral entre os presidentes à margem da Cúpula do G20 (Seul).

favoráveis na cooperação em ciência, tecnologia e inovação¹¹². Há grande potencial de cooperação em setores como semicondutores, tecnologias da informação e das comunicações, biotecnologia e nanotecnologia.

Convergências

Convergências Multilaterais: Há convergência de posições quanto ao respeito ao multilateralismo e à solução pacífica de controvérsias como pilares do sistema de governança internacional. Assim como o Brasil, a Coreia do Sul apoia a reforma da Organização Mundial do Comércio (OMC). Ambos os países fazem parte do Acordo de Paris¹¹³ e conferem grande importância ao tema ambiental, tendo o presidente Lee Myung-bak participado da Conferência Rio+20. A Coreia do Sul é, ademais, parte do Estatuto de Roma. Em relação a divergências na esfera multilateral, a Coreia do Sul não apoiou o Tratado sobre a Proibição de Armas Nucleares (TPAN), apesar de coabitar a península coreana com a Coreia do Norte. Os países também divergem em questões agrícolas (a Coreia do Sul é integrante do G10, agrupamento de países protecionistas).

Convergências Plurilaterais: Há apoio coreano à acessão brasileira à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Brasil e Coreia fazem parte do G20. Na OMC, ambos integram o Grupo de Ottawa. A Coreia do Sul é integrante do Unidos pelo Consenso nas discussões sobre reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e não apoia o G4.

Segurança e Defesa: Acordo sobre cooperação em defesa (2006), que compreende as áreas de indústria de defesa, intercâmbio de tecnologia militar, educação e treinamento militar, assistência humanitária, entre outros temas.

Comércio

Marcos: Brasil e Coreia do Sul contam com Acordo de Comércio (1963) e com o Comitê Conjunto de Promoção de Comércio e Investimentos e Cooperação Industrial (2008). Há expectativa de diversificação e aumento do comércio entre o Brasil e o país asiático, por meio da assinatura do Acordo MERCOSUL-Coreia do Sul, cujas negociações foram lançadas em maio de 2018, em Seul, na presença do ex-chanceler Aloysio Nunes. Para além da redução tarifária, as negociações envolvem temas como medidas sanitárias e fitossanitárias, comércio eletrônico e compras governamentais.

¹¹² A Coreia do Sul é frequentemente apontada como uma inspiração a ser seguida pelo Brasil, já que, em cerca de duas décadas, tornou-se uma das maiores economias do mundo, por meio de um processo de industrialização voltado para exportações, e de amplos investimentos em infraestrutura, educação e pesquisa e desenvolvimento em ciência e tecnologia. Esse processo é chamado de “Milagre do Rio Han”.

¹¹³ A Coreia atualizou sua meta de redução de gases de efeito estufa, adotando compromisso mais ambicioso: redução de 40% das emissões até 2030 (tomando como base o ano de 2018) no lugar da meta anterior de redução de 24,4% (tomando como base o ano de 2017). O país visa, dessa forma, a alcançar a neutralidade climática até 2050.

Exportações US\$ Milhões

6.242

↑10,1% Var. Jan-Dez
2022/2021

1,87%

Part. nas Exportações
Jan-Dez/2022

Importações US\$ Milhões

5.463,1

↑6,9% Var. Jan-Dez
2022/2021

12°

Ranking de Exportações
Jan-Dez/2022

Corrente US\$ Milhões

11.705,1

↑8,6% Var. Jan-Dez
2022

2%

Part. nas Importações
Jan-Dez/2022

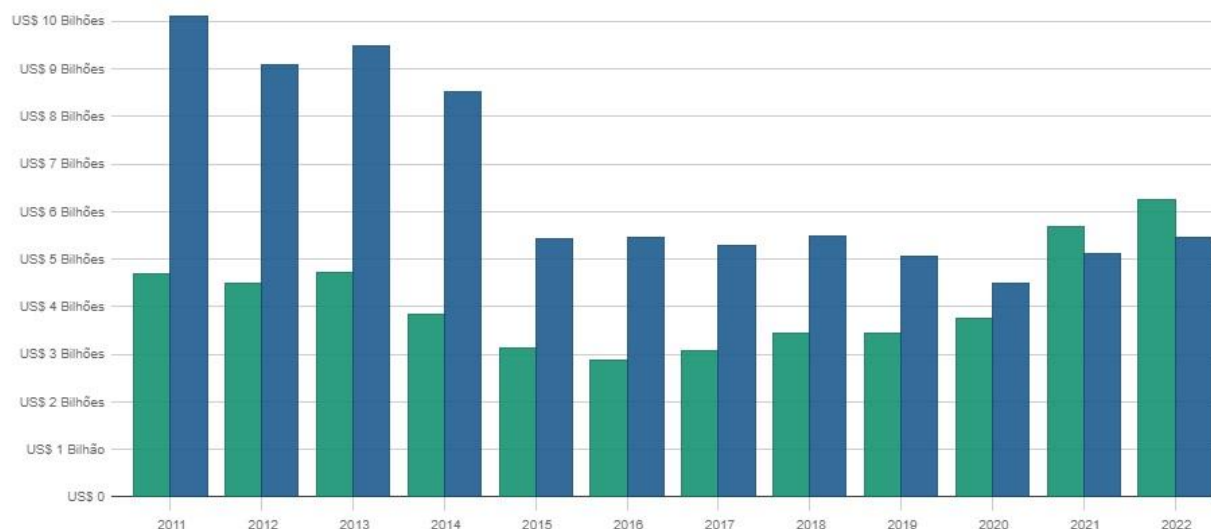
Saldo US\$ Milhões

778,9

Superávit Jan-Dez
2022

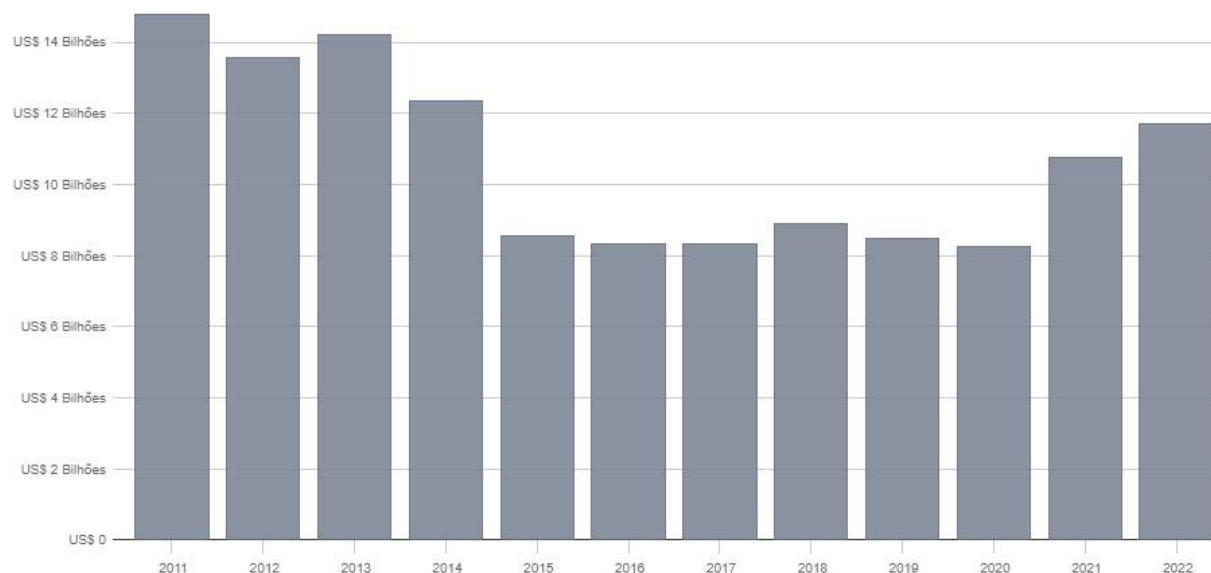
8°

Ranking de Importações
Jan-Dez/2022



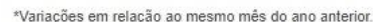
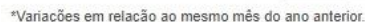
Periodicidade: Mensal Anual Acumulado Tipo: Exportação/Importação Corrente Saldo Gráfico: Linha Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Periodicidade: Mensal Anual Acumulado Tipo: Exportação/Importação Corrente Saldo Gráfico: Linha Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Desafios: Embora os dois países possuam grande complementaridade econômica, o comércio permanece aquém do potencial, na medida em que as carnes suínas e bovinas brasileiras enfrentam barreiras aduaneiras e sanitárias, além da concorrência de outros países agroexportadores com os quais a Coreia do Sul mantém acordos de livre comércio. Em 2019, o governo brasileiro manifestou satisfação em relação à conclusão de investigação, realizada pela Coreia do Sul, relativa a papel não revestido, sem adoção de nenhuma sobretaxa.

Investimentos: Nos últimos anos, houve aumento expressivo dos investimentos sul-coreanos no Brasil, especialmente nos setores eletrônico, automobilístico, petrolífero e siderúrgico. O estoque de investimentos sul-coreanos no Brasil é de cerca de US\$ 6 bilhões, com fluxo de US\$ 454 milhões em 2017 e de US\$ 343 milhões em 2018. Há destaque para a atuação de empresas como a Hyundai, a Samsung e a LG. Dentre os investimentos mais emblemáticos nos últimos anos, figuram a parceria POSCO-Vale, na Companhia Siderúrgica do Pecém, e a instalação da fábrica de semicondutores HT Micron, uma *joint venture* entre a sul-coreana Hana-Micron e a brasileira Altus/Parit, no parque tecnológico da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Em 1984, firmou-se o acordo para evitar a dupla tributação e a evasão fiscal. Em 1995, foi a vez do acordo de promoção e proteção recíproca de investimentos, que jamais foi aprovado pelo Congresso brasileiro e encontra-se superado.

Cooperação

Aspectos Gerais: Brasil e Coreia do Sul têm trabalhado para expandir a cooperação em áreas estratégicas como educação, ciência, tecnologia e inovação.

Contatos Humanos e Temas Consulares: O Brasil abriga a terceira maior comunidade sul-coreana fora da Ásia e a maior na América Latina. São cerca de 50 mil pessoas, estabelecidas principalmente na cidade de São Paulo, que contribuem de maneira decisiva para o estreitamento dos laços entre nossos povos. A população brasileira na Coreia do Sul é pequena: menos de mil pessoas. Há acordo de eliminação de vistos, de 2001, e Acordo em Seguridade Social, de 2012.

Ciência, Tecnologia e Inovação¹¹⁴: Em 1991, o chanceler Francisco Rezek visita Seul, na ocasião assinando o Acordo de Cooperação em Ciência e Tecnologia. Funciona Comissão Mista de Ciência, Tecnologia e Inovação. Há contribuição sul-coreana para aprimoramento do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação e parceria para a futura instalação de um Korea Innovation Center (KIC) no Brasil, com o objetivo de apoiar o desenvolvimento de *startups* nas áreas de segurança cibernética, saúde, tecnologia da informação (TI) e *internet* das coisas (IoT, na sigla em inglês). O aumento da cooperação também é corroborado pelo aumento das coautorias de artigos entre pesquisadores do Brasil e da Coreia do Sul¹¹⁵.

Energia: Acordo sobre usos pacíficos da energia nuclear (2001); Mecanismo de Consultas sobre Recursos Energéticos e Minerais.

Agricultura: Comitê Consultivo Agrícola (2005).

¹¹⁴ A cooperação em ciência, tecnologia e inovação interessa muito ao Brasil, uma vez que a Coreia do Sul é um dos países que mais investem em educação, pesquisa e desenvolvimento e tecnologia, tendo sido apontada recentemente como líder global em inovação pelo *Bloomberg Innovation Index*.

¹¹⁵ Em 1991, apenas um artigo em coautoria; em 2008, mais de 50 artigos.

Jurídica: Acordo sobre extradição (1995, promulgado em 2002); acordo sobre assistência judiciária em matéria penal (2001).

Parlamentar: Brasil e Coreia do Sul desenvolvem intensas relações parlamentares, com grupos de amizade atuando em ambos os países.

Cultura: Observa-se um crescente interesse brasileiro na cultura sul-coreana, sobretudo entre os mais jovens, no contexto de propagação da *hallyu*, que trouxe notoriedade ao K-pop, a produções audiovisuais como *Round-6* e *Parasita*, bem como à gastronomia do país, conhecida por pratos como o *bibimbap* e o *kimchi*. Ademais, o Brasil inaugurou recentemente o primeiro leitorado brasileiro na Coreia, dedicado ao ensino da língua e da cultura brasileira no país. Desde 1966, ambos têm Acordo Cultural, ainda em vigor.

Educação: Coreia foi primeiro país asiático a engajar-se no Programa Ciências sem Fronteiras¹¹⁶.

Saúde: Doação de 750 kits de testes RT-PCR ao Brasil, em 2020, no contexto da pandemia. Celebração de memorando de entendimento entre os ministérios da saúde de Brasil e Coreia, no contexto da visita de Estado da presidenta da República da Coreia Park Geun-hye (2015).

Serviços Aéreos e Turismo: Há Acordo sobre Serviços Aéreos, de 1992, e Acordo de Cooperação em Turismo, de 1996.

III. Relações Brasil-Indonésia

Marcos: As relações Brasil e Indonésia são regidas por meio de uma Parceria Estratégica (2008). Em 2009, há novo impulso bilateral com a adoção do Plano de Ação da Parceria Estratégica Brasil-Indonésia, incluindo comércio, investimentos, energias renováveis, mineração, defesa, inclusão social, cooperação educacional, etc. Entre 2012 e 2013, há novo adensamento com adesão brasileira ao Tratado de Amizade e Cooperação do Sudeste Asiático e com a criação de adidâncias das três armas da defesa brasileira em Jacarta. Em 2015, o relacionamento sofre desgaste com execução de dois brasileiros condenados por tráfico de drogas. Embora o episódio tenha gerado um imbróglio diplomático, as relações foram redinamizadas, mediante, por exemplo, a visita do então chanceler Aloysio Nunes à nação asiática em 2018, com a assinatura de acordos bilaterais.

Embaixada: Em 1953, as relações bilaterais Brasil-Indonésia foram estabelecidas, ano que também marca a criação da Embaixada em Jacarta. Em 1959, o então presidente Sukarno visitou Brasília para escolher pessoalmente o novo local da repartição diplomática de seu país. Além da representação na capital, o Brasil possui um Consulado Honorário do Brasil em Bali.

Coordenação política

Instâncias: O relacionamento bilateral se desenvolve por meio de instituições como a Comissão Mista, das reuniões de Consultas Políticas, do Comitê Consultivo Agrícola, do Grupo de Trabalho

¹¹⁶ Fonte: Discurso da presidenta Dilma Rousseff, por ocasião do almoço em homenagem à presidenta da República da Coreia Park Geun-hye (2015).

de Comércio e Investimentos e do Grupo Parlamentar de Cooperação Bilateral. Os dois países contam, ainda, com mecanismos nas áreas agrícola e de comércio e investimentos

Visitas de Alto Nível: Além da supramencionada viagem oficial de Sukarno a Brasília (1959), a seguinte visita ocorreria apenas com o presidente Abdurrahman Wahid (2000). Já o primeiro presidente do Brasil a visitar a Indonésia seria Fernando Henrique Cardoso (FHC) no ano seguinte (2001), seguido de Lula (2008). Mais recentemente, o chanceler Aloysio Nunes viajou à nação asiática (2018), e o chanceler, Carlos França, foi à ilha de Bali para participar de uma reunião do G20 com seus homólogos (julho de 2022).

Discurso Oficial: Brasil e Indonésia possuem semelhanças e afinidades em diversos campos: são países com grandes territórios e rica biodiversidade, têm uma população multiétnica, são economias emergentes e desempenham papel de lideranças regionais no seu entorno, notadamente no âmbito do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), respectivamente

Convergências

Convergências Multilaterais: Além do papel de relevo que ambos os países cumprem no seu entorno regional, Brasil e Indonésia são potências emergentes vocais na defesa dos países em desenvolvimento em diferentes fóruns em que participam conjuntamente. Nos últimos anos, as reuniões bilaterais às margens da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) têm sido oportunidade profícua para dos dois países, a exemplo do encontro da presidenta Dilma Rousseff e do seu homólogo Bambang Yudhoyono (2012) e do encontro entre o ministro Mauro Vieira e sua homóloga indonésia, Retno Marsudi (2015). Na Organização Mundial do Comércio (OMC), concertam-se em favor da liberalização e eliminação de subsídios agrícolas. Em paralelo, as duas diplomacias têm atuado de forma coordenada em resposta ao atual boicote exercido pelos países europeus a produtos oriundos do desmatamento. No caso indonésio, as barreiras ambientais europeias têm tido impacto desproporcional à importação de óleo de palma, por exemplo.

Convergências Plurilaterais: O relacionamento se expressa sobretudo por meio do G20. A Indonésia presidiu o G20 em 2022, com as seguintes prioridades: arquitetura da saúde global, transformação digital e transição energética sustentável. A Indonésia integra o G77+China e, na OMC, o Grupo de Cairns.

Convergências Regionais: Como são duas economias emergentes de relevo em suas respectivas regiões, as convergências regionais se expressam sobretudo por meio do MERCOSUL e da ASEAN. No MERCOSUL, foram lançadas, em dezembro de 2021, as negociações para um Acordo de Parceria Econômica Abrangente (APEA) com a Indonésia. Já com a ASEAN, cuja sede está localizada em Jacarta, cresce o interesse brasileiro em aprofundar relações com o bloco que representa uma das regiões econômicas mais dinâmicas do mundo. Em 2011, o então chanceler Antonio Patriota participou da XIX Cúpula da ASEAN, em Bali. Já mais recentemente, em agosto do corrente ano o Brasil recebeu o *status* de Parceiro de Diálogo Setorial (2022).

Segurança e Defesa: Nos últimos anos, a Indonésia tem reforçado a sua assertividade em defesa de sua zona econômica exclusiva (ZEE) e de um Indo-Pacífico aberto no Sudeste Asiático, sobretudo com a presença mais incisiva da China no entorno regional. Ademais, cumpre salientar

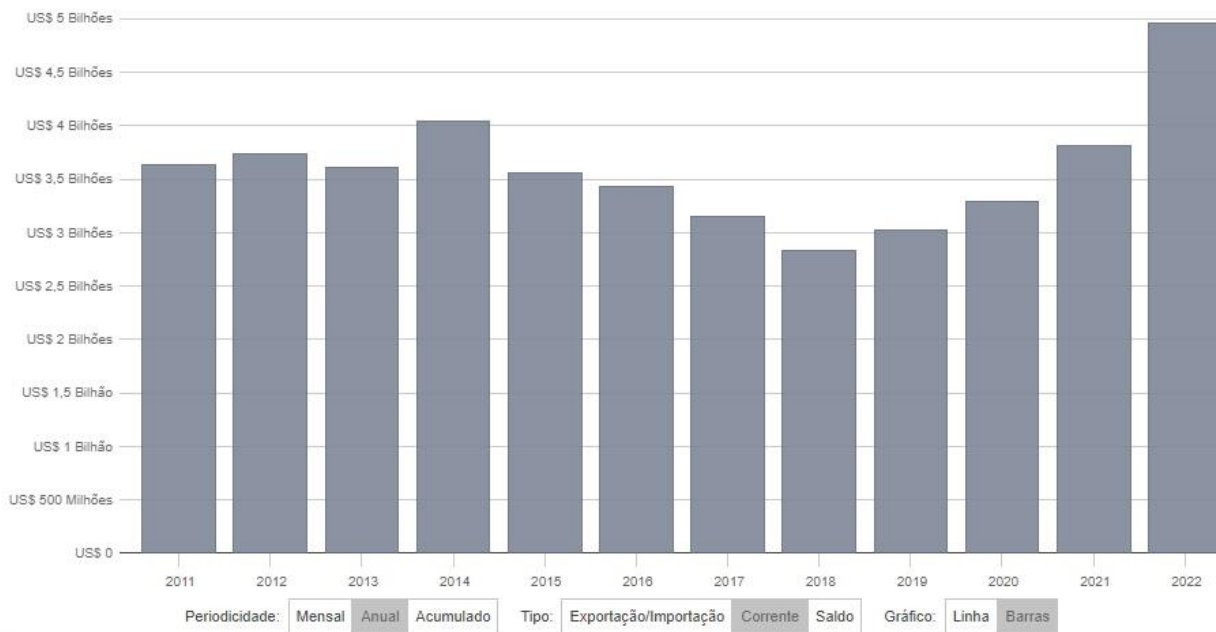
que as Forças Armadas indonésias são das mais influentes da região. Em 2010, a Embraer venceu licitação para fornecer 16 aeronaves A-29 Super Tucano, e o Brasil vendeu dois batalhões de um sistema de lançamento de foguetes da Avibrás. Em 2013, foram criadas, por decreto, as Adidâncias de Defesa e Aeronáutica, Naval e do Exército do Brasil em Jacarta. Por fim, em outubro de 2022, o Senado do Brasil aprovou o acordo de cooperação em defesa (2017) que aguarda, agora, promulgação presidencial.

Comércio

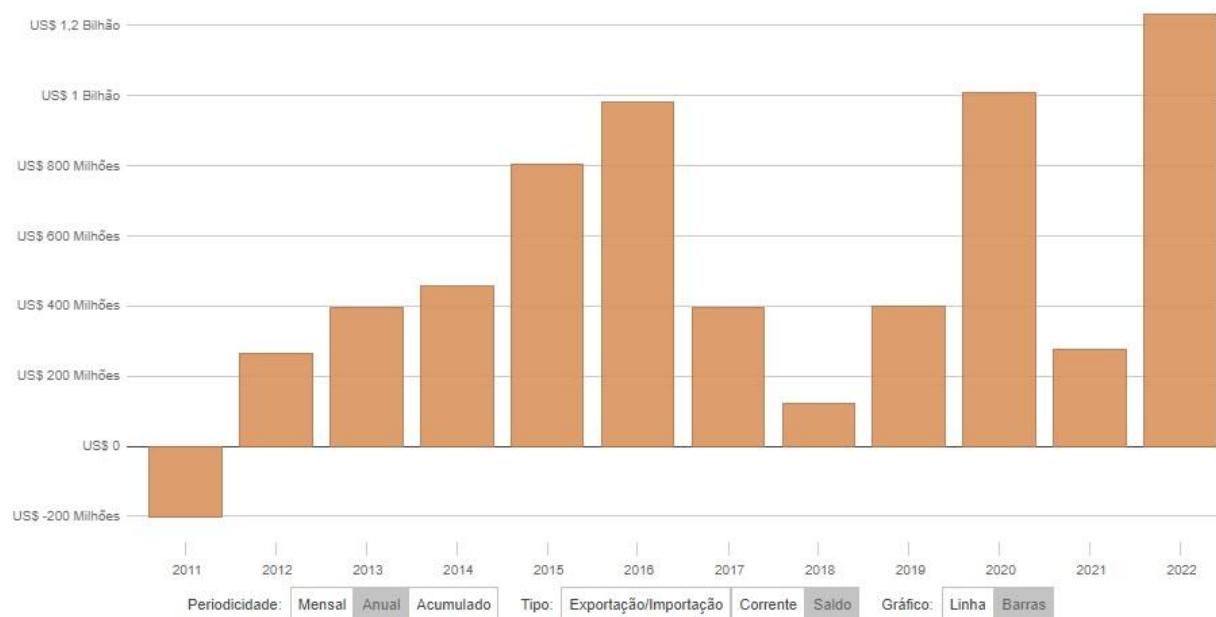
Marcos: Assim como o Brasil, a Indonésia tem na China seu principal parceiro comercial. Entre os membros da ASEAN, a Indonésia é o terceiro país do qual o Brasil mais importa (19% do total) e o quinto maior mercado de nossas exportações à região (11% do total). Em julho de 2022, Brasil e Indonésia publicaram, juntamente a outros países¹¹⁷, a Declaração Conjunta sobre Cooperação em Cadeias de Suprimentos Globais.



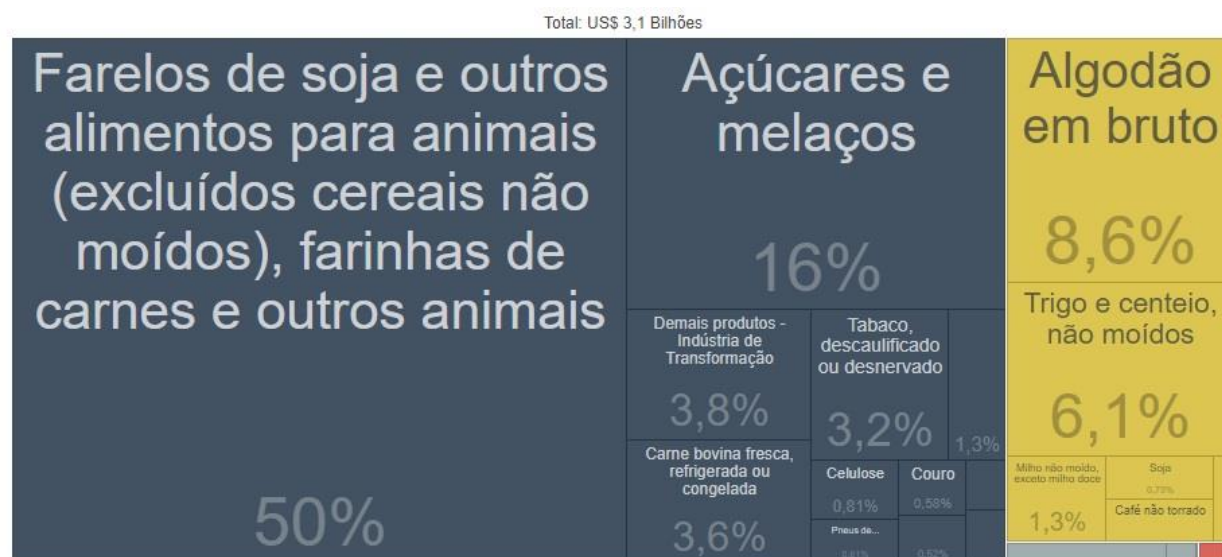
¹¹⁷ Alemanha, Austrália, Canadá, Espanha, Estados Unidos (EUA), França, Índia, Itália, Japão, México, Países Baixos, Reino Unido, Coreia do Sul, República Democrática do Congo (RDC), Singapura e União Europeia (UE). Após fórum ministerial que discutiu as ameaças contemporâneas às cadeias de suprimento globais, ficou estabelecido o objetivo comum de trabalharem juntos na resposta a crises para assegurar a resiliência das cadeias.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Cor Seção ISIC Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US\$ 1,86 Bilhão



Cor Seção ISIC Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Desafios: Desde 2016, o Brasil questiona uma política protecionista da Indonésia no sistema de solução de controvérsias da OMC. Em novembro de 2021, foi divulgado o relatório final do painel de implementação iniciado pelo Brasil contra as barreiras comerciais do país asiático à importação de carne de frango, também conhecido como caso “Indonésia – Frango” (DS 484). Assim como no primeiro painel relativo ao contencioso, concluído em 2017, o resultado foi favorável ao Brasil. Desde 2009, Jacarta impôs uma demora indevida ao processo de certificação sanitária do Brasil para a exportação de carne de frango ao mercado indonésio. O país asiático, contudo, decidiu “apelar ao vazio”, o que resta um ponto a ser dirimido na OMC. Com o recente resultado da OMC, a diplomacia brasileira envida esforços para ampliar as vendas de proteínas bovina e de frango à Indonésia dado o seu grande mercado consumidor.

Investimentos: Os investimentos bilaterais são significativos, mas ainda se encontram aquém de seu potencial. Uma das principais áreas de atuação brasileira é por meio da empresa Vale, que investe na mineração de níquel na Indonésia. Além da mineração, o governo da Indonésia já sinalizou interesse de cooperar com o Brasil em setores-chave como o têxtil e o biocombustível, em que o Brasil é referência internacional. Nessa área, Jacarta gostaria de aprofundar esse intercâmbio técnico, por meio de um diálogo chamado *Ethanol Talks*, para produção de biodiesel com base no óleo de palma. Outras oportunidades de investimentos são as áreas de defesa e indústrias de fármacos e equipamentos médicos. A atual flexibilização do marco legal para Zonas de Processamento de Exportações facilita a atração de negócios e investimentos de empresas indonésias desses setores ao Brasil, por exemplo. Por fim, a Cúpula do *Business 20* (B20), em paralelo à Cúpula do G20 em novembro de 2022, representa outro exemplo de espaço para a comunidade empresarial e atração de investimentos dos dois países e terá participação da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP).

Cooperação

Aspectos Gerais: Estão em vigor memorandos de entendimento nas áreas de agricultura; bancos; educação; energia e mineração; erradicação da pobreza; e promoção de comércio e investimento.

Cooperação Técnica: Acordo de Cooperação Técnica Brasil-Indonésia (2018), ratificado pelo Brasil em 2022¹¹⁸.

Cooperação Humanitária: Em 2018, o Brasil doou US\$ 100 mil ao Programa Mundial de Alimentos (PMA), para apoio às vítimas de terremoto e maremoto que assolaram o país asiático naquele ano.

Direitos Humanos: Em outubro de 2020, foi adotada a “Declaração de Consenso de Genebra”, então copatrocinada por Brasil e Indonésia (e também por como Uganda, Hungria e Egito). O documento defende o “direito à vida” nas políticas públicas para mulheres, além de reforçar “o papel da família”. Em janeiro de 2023, o governo brasileiro informou o seu desligamento do Consenso de Genebra.

Contatos Humanos e Temas Consulares: O Itamaraty estima haver cerca de mil brasileiros vivendo na Indonésia. Os fuzilamentos de dois brasileiros por tráfico de drogas em 2015 geraram repúdio do governo brasileiro, mobilizando a diplomacia pátria na defesa da abolição da pena de morte em organismos internacionais. Mais recentemente, em junho de 2022, mais um brasileiro foi preso em Bali ao desembarcar com 2,8 gramas de maconha. O Itamaraty acompanha o caso em cooperação com as autoridades locais.

IV. Relações Brasil-Singapura

Marcos: As relações diplomáticas entre Brasil e Singapura foram estabelecidas em 1967, dois anos após a independência do país asiático. O Brasil foi o primeiro país latino-americano a reconhecer a nova república. Em 2013, foi criado mecanismo para realização de consultas frequentes entre as chancelarias; e, no ano seguinte, criou-se o Grupo Parlamentar Brasil-Singapura, para incentivar a cooperação interparlamentar.

Embaixada: O Brasil abriu sua embaixada na cidade-Estado em 1979; enquanto Singapura abriu representação diplomática de alto nível em Brasília em 2013, sendo esta sua única embaixada residente na América Latina.

Coordenação Política

Instâncias: Mecanismo de Consultas Políticas (2013); Grupo Parlamentar Brasil-Singapura.

Visitas de Alto Nível: No plano político, desdobra-se, em anos recentes, um aumento expressivo no número de encontros bilaterais – por exemplo, em 2019, Bolsonaro encontrou-se com o primeiro-ministro de Singapura, à margem da reunião do G20, em Osaka. O então ministro das Relações Exteriores, Aloysio Nunes, por sua vez, realizou visitas em 2017 e 2018.

Convergências

Convergências Multilaterais: No âmbito multilateral, Brasil e Singapura – que aderiu ao Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês) em 1973 – compartilham a defesa do

¹¹⁸ Status do acordo (dezembro de 2022): aguardando ratificação da outra parte.

sistema multilateral de comércio baseado em regras. Tradicionais defensores da reforma da Organização Mundial do Comércio (OMC). Os países compartilham a crença no multilateralismo, o respeito ao Direito Internacional e o apoio a uma ordem internacional baseada em regras. No âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), Singapura apoia o pleito brasileiro a um assento permanente no Conselho de Segurança (CSNU); e os países propuseram, em conjunto, resolução, aprovada pela Assembleia Geral (AGNU), em 2021, a respeito do direito dos tratados, tratando, sobretudo, do registro e da publicação de instrumentos internacionais.

Convergências Plurilaterais: Ambos participam do Grupo de Ottawa e do *Multi-Party Interim Appeal Arrangement* (MPIA), criado para garantir que o sistema multilateral de controvérsias continue a funcionar, a despeito do congelamento do Órgão de Apelação (OA) da OMC. Na ONU, integram o G77+China.

Convergências Regionais: Brasil e Singapura participam conjuntamente do Foro de Cooperação América Latina-Ásia do Leste (FOCALAL), criado por iniciativa de Singapura e Chile.

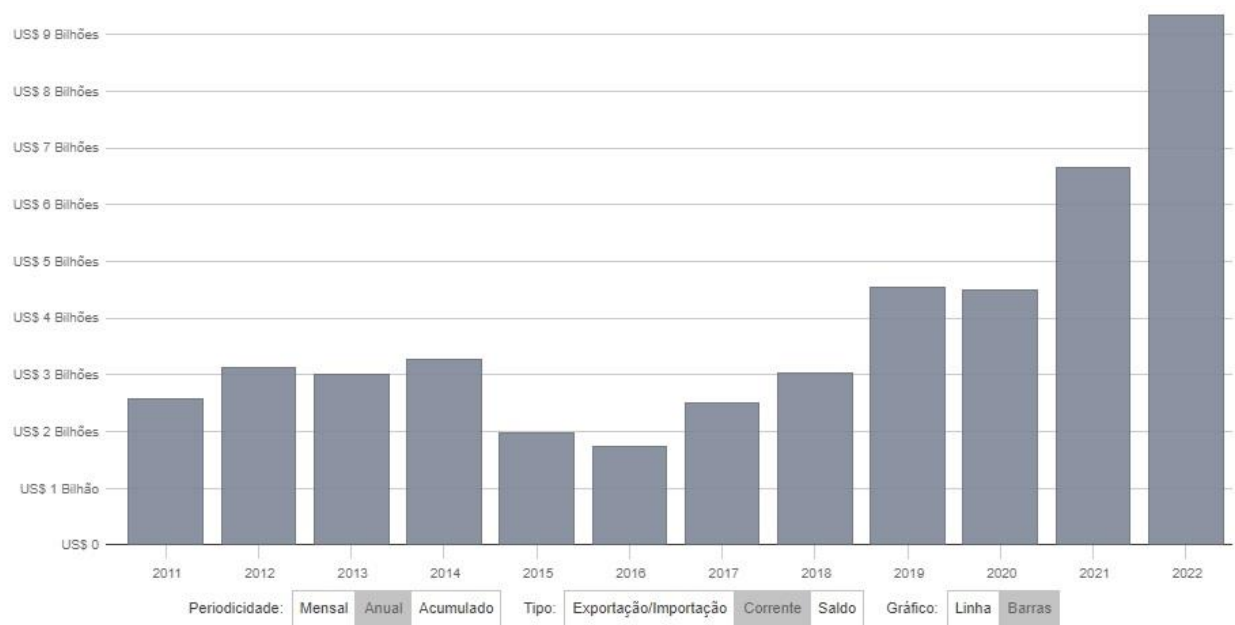
Comércio

Marcos: O campo econômico-comercial representa o principal eixo do relacionamento bilateral. Recentemente foram concluídas as negociações do Acordo de Livre Comércio Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)-Singapura lançadas em 2018 (para mais detalhes, ver o tomo 6). A recente adição de um adido agrícola à embaixada em Singapura tem o potencial de impulsionar as exportações do Brasil ao país. O fluxo de trocas pode ser incentivado, ainda, pelo acordo para eliminar dupla tributação sobre impostos incidentes sobre a renda e para prevenir a evasão fiscal (assinado em 2018 e aprovado pelo Congresso brasileiro em 2021); e pela retirada, por parte da Receita Federal do Brasil, de Singapura da lista de “jurisdições de tributação favorecida”. Em 2005, a agência *Enterprise Singapore*, responsável pela promoção de exportações e da internacionalização das empresas de Singapura, abriu escritório em São Paulo. Em sentido similar, reconhecendo o interesse das empresas brasileiras em expandir seus negócios no país asiático, o *Singapore Economic Development Board* abriu, em 2009, escritório em São Paulo.

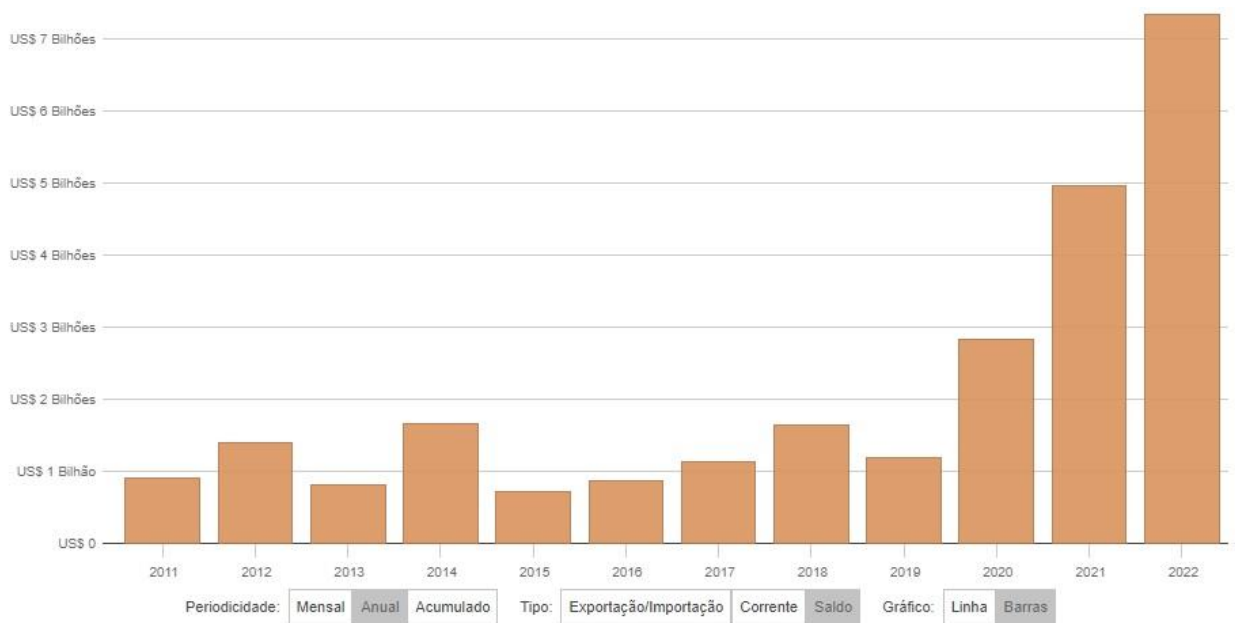




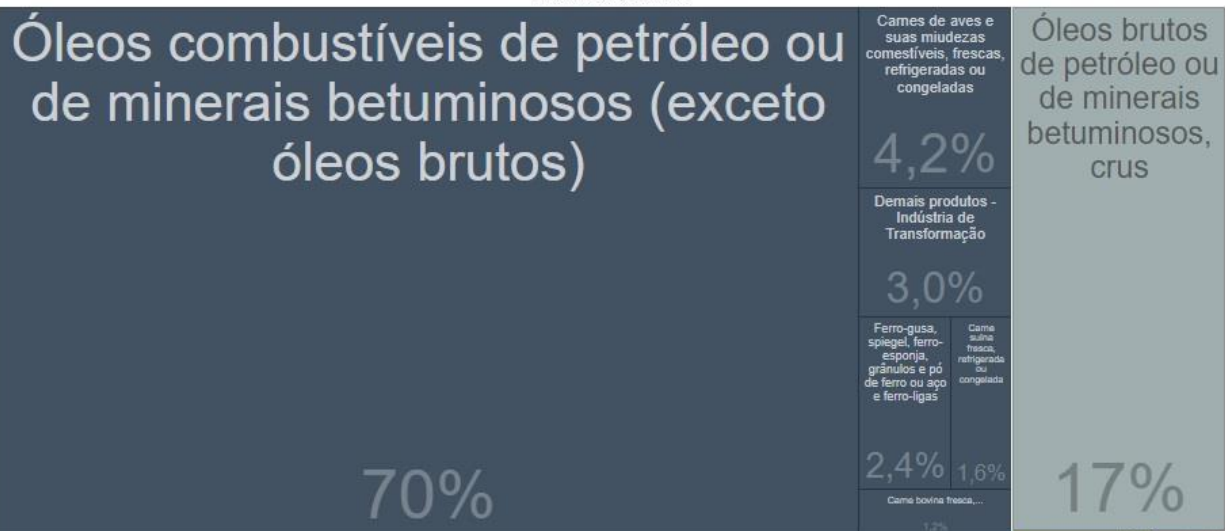
*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Cor Seção ISIC Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US\$ 996 Milhões



Cor Seção ISIC Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Investimentos: Os investimentos mútuos passam por trajetória recente de expansão.

Investimentos do Brasil em Singapura: Do lado brasileiro, são crescentes a participação de firmas nacionais nas tradicionais feiras setoriais que ocorrem no país e o número de empresas que têm escritórios regionais ali baseados (Braskem, BRF, Embraer, Petrobrás, Vale).

Investimentos de Singapura no Brasil: Singapura é o terceiro maior investidor asiático no Brasil, com investimentos importantes nas áreas de construção naval e aeroportos; papel e celulose; transporte e armazenagem de *commodities*; energia (gás e petróleo); imóveis; educação; e serviços hospitalares.

Cooperação

Aspectos gerais: Entre as áreas de cooperação, têm importância crescente as de educação, construção naval, logística portuária e aeroportuária, educação e ciência, tecnologia e inovação¹¹⁹.

Contatos Humanos e Temas Consulares: Brasil e Singapura mantêm acordos para isenção parcial de vistos¹²⁰. Há cerca de 1,7 mil brasileiros em Singapura.

Meio Ambiente: Memorando de entendimento entre o Jurong Park de Singapura e o Ministério do Meio Ambiente do Brasil para proteção de espécie ameaçada (2016).

Saúde: Acordo entre a Autoridade de Ciência da saúde de Singapura (HSA, na sigla em inglês) e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) sobre regulamentação de produtos de saúde (2016).

V. Relações Brasil-Outros países e blocos asiáticos

a) Coreia do Norte

O principal destaque fica por conta da postura brasileira – um dos proponentes do Tratado sobre a Proibição de Armas Nucleares (TPAN) – de condenação veemente diante dos testes nucleares, assim como diante dos lançamentos de mísseis. Em 2018, houve encontro de chanceleres à margem da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). O país possui embaixada em Pyongyang desde 2009, mas, em razão principalmente tanto de questões de segurança como para demonstrar a postura reprobatória brasileira diante dos testes, o representante brasileiro está atualmente em Seul. Questões de direitos humanos também causam dificuldades para o relacionamento.

Em 2022, o governo brasileiro condenou veementemente o lançamento de míssil balístico intercontinental em 24 de março, pela República Popular Democrática da Coreia (RPDC), e a realização de cinco testes missilísticos, entre 25 de setembro e 4 de outubro. O Brasil lembrou, na segunda ocasião, para além de tal ação representar violação da Resolução 1718 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), a qual determinou a cessação das atividades ligadas ao programa de mísseis balísticos da Coreia do Norte, que o teste mais recente violou o espaço aéreo do Japão.

Da agenda positiva, dois aspectos centrais marcaram, ao longo dos anos, o relacionamento bilateral: a assistência humanitária e a cooperação técnica. O governo brasileiro já fez três doações (em 2010, 2011 e 2012), de caráter humanitário, em favor do povo norte-coreano, por meio do Programa Mundial de Alimentos (PMA), das Nações Unidas.

¹¹⁹ Em 2018, o presidente do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) esteve em Singapura para a discussão dos temas de propriedade intelectual e inovação.

¹²⁰ Tanto acordo para isenção parcial de vistos para portadores de passaportes comuns quanto para portadores de passaportes diplomáticos e oficiais, este último firmado em 2018.

b) Mongólia

Com a Mongólia, as relações têm baixa densidade. O Brasil não possui embaixada no país, apenas consulado honorário. Em 2018, foi realizada a V Reunião do Mecanismo Regular de Consultas Políticas, em Ulan Bator.

c) Países do Sudeste Asiático

Em 2019, celebraram-se 60 anos do estabelecimento de relações com diversos países do Sudeste Asiático (com o Vietnã unificado, foram trinta anos). Com exceção de Brunei, Laos e Camboja, o Brasil tem embaixada residente em todos os demais países da região. Na região, o único parceiro estratégico do Brasil é a Indonésia, desde 2008.

Em 2017, foi criado o mecanismo de consultas políticas com a Malásia, com vistas à realização periódica de reunião de alto nível sobre temas relevantes da agenda bilateral e internacional, e o chanceler Aloysio Nunes visitou o país. Também em 2017, Nunes esteve no Vietnã.

Em 2018, o chanceler esteve em Tailândia, Indonésia e Singapura (também visitado em 2017). Também foram realizadas a II Reunião de Consultas Políticas Brasil-Tailândia, em Bangkok; a IV Reunião de Consultas Bilaterais com as Filipinas, em Manila; a III Reunião de Consultas Políticas com Myanmar, em Nay Pyi Taw; a I Reunião de Consultas Políticas com o Laos, em Vientiane; e foi criado o Conselho Empresarial Malásia-Brasil. O vice-primeiro-ministro do Vietnã, Vuong Dinh Hue, visitou o Brasil em julho de 2018, oportunidade em que foram firmados instrumentos sobre serviços aéreos, cooperação agrícola e cooperação técnica entre agências de promoção de comércio e investimentos.

Em 2019, houve a abertura de mercado para exportações brasileiras de bovinos vivos à Malásia, além da visita do ministro do Comércio Internacional e Indústria do país ao Brasil.

Em 2020, foi feita entrega de seis aeronaves Super Tucano para as Filipinas, que já indicaram interesse em novas aquisições.

Em dezembro de 2022, o ministro Carlos França recebeu o ministro adjunto ao primeiro-ministro e secretário de Estado permanente do Ministério dos Assuntos Estrangeiros e Cooperação Internacional do Camboja, embaixador Ouch Borith, na I Reunião de Consultas Políticas entre Brasil e Camboja. Ambos abriram o seminário “O Brasil e a ASEAN”, no Palácio do Itamaraty. O Camboja exerceu em 2022 a presidência da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês). Realizou-se, também, cerimônia de assinatura do Memorando de Entendimento entre o Instituto Rio Branco e o Instituto Nacional de Diplomacia e Relações Internacionais do Camboja.

Ainda em 2022, foi realizada, no dia 23 de novembro, a VIII Reunião de Consultar sobre Assuntos de Interesse Comum entre Brasil e Vietnã, em formato virtual, copresidida pelo secretário de Ásia, Pacífico e Rússia do Itamaraty e pelo vice-ministro dos Negócios Estrangeiros. No mesmo ano, Brasil e Filipinas elegeram membros da Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) para o mandato 2023-2028¹²¹; ademais, o governo brasileiro manifestou solidariedade ao povo e ao governo filipino no contexto dos terremotos que atingiram o norte do país. Brasil e Tailândia compõem o órgão que coordena os trabalhos do Grupo de Negociação Intergovernamental (INB, na sigla em inglês), criado pela Organização Mundial da Saúde (OMS),

¹²¹ É a primeira vez que as Filipinas elegem um membro da Comissão. No caso do Brasil, houve reeleição do vice-almirante Fernando Garcez para novo mandato.

para desenvolver um projeto de instrumento nacional sobre prevenção, prontidão e resposta a pandemias¹²².

Sobre relações do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) com parceiros do Sudeste Asiático, especialmente Indonésia e Vietnã, ver o tomo 6.

d) Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN)

O Brasil reconhece a ASEAN como o principal mecanismo de integração na Ásia e como parceiro-chave da economia brasileira. Em 2008, ocorreu o primeiro encontro ministerial MERCOSUL-ASEAN, em Brasília. Em 2011, o Brasil designou seu Embaixador em Jacarta como Embaixador junto à ASEAN¹²³. Em 2012, o Brasil tornou-se o primeiro país latino-americano a aderir ao Tratado de Amizade e Cooperação (TAC) e aos seus protocolos adicionais¹²⁴. Em 2015, foi oferecido pelo então secretário-geral das Relações Exteriores, Sérgio França Danese, um almoço de trabalho para sete chefes de missão dos países da ASEAN residentes em Brasília, para estreitar a aproximação Brasil-ASEAN. No mesmo ano, na ocasião de lançamento da comunidade econômica, o Brasil felicitou a ASEAN e reiterou seu interesse em aprofundar as relações econômicas e políticas com a associação.

Entre 2016 e 2021, o fluxo comercial Brasil-ASEAN aumentou em 91%, aproximando-se atualmente dos US\$ 30 bilhões. Depois de um hiato de quase uma década, o segundo encontro ministerial MERCOSUL-ASEAN deu-se à margem da 72ª Sessão da AGNU, em 2017, quando foi reiterada a importância de fortalecer ainda mais os laços inter-regionais, sobretudo nos campos do comércio, investimento e economia, inclusive com apoio ao maior engajamento do setor privado (especialmente micro, pequenas e médias empresas) e à participação em feiras de comércio e investimento nas duas regiões.

Recentemente, em agosto de 2022, o Brasil foi aceito como Parceiro de Diálogo Setorial do bloco, decisão formalizada na Cúpula da ASEAN em novembro. O objetivo brasileiro, manifestado em nota à imprensa ainda em 2015, é o estabelecimento de uma Parceria de Diálogo, que corresponde ao estágio mais avançado de cooperação. O seminário “O Brasil e a ASEAN”, realizado em 1º de dezembro no Palácio do Itamaraty, discutiu a crescente importância da ASEAN para o mundo e para o Brasil. Foi abordado o *status* de Parceiro de Diálogo Setorial da ASEAN, incluindo possibilidades de cooperação com os países-membros da associação. O chanceler Carlos França anunciou a abertura de uma Delegação Permanente do Brasil junto à ASEAN, em Jacarta, com vistas a permitir um seguimento mais estreito da nova Parceria de Diálogo Setorial entre o Brasil e a Associação.

e) Timor-Leste

As relações diplomáticas entre o Brasil e o Timor-Leste foram estabelecidas em 2002, ano da independência do país. A Embaixada do Brasil em Díli foi aberta no mesmo ano. O relacionamento bilateral é marcado por vínculos culturais, decorrentes de herança lusófona

¹²² Até o momento, o grupo já se reuniu três vezes (fevereiro, julho e dezembro de 2022). O grupo deverá apresentar um relatório de progresso na 76ª Assembleia Mundial da Saúde, em maio de 2023, e o relatório final na 77ª Sessão, em maio de 2024, segundo cronograma divulgado no documento A/INB/3/4.

¹²³ Ao fazê-lo, o Brasil seguiu o exemplo dos EUA que, em 2008, tornou-se a primeira nação não ASEAN a designar um representante para tratar especificamente com a ASEAN.

¹²⁴ O Decreto Legislativo data de 2012, mas o Decreto de Promulgação foi feito apenas em 2018.

comum. O Timor-Leste é o único país da Ásia e da Oceania a adotar o Português como língua oficial e a integrar a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). A cooperação bilateral é a vertente mais destacada do relacionamento entre os dois países. O Brasil tem prestado ao Timor-Leste apoio em amplo leque de iniciativas em áreas fundamentais para a construção do Estado timorense, como a consolidação da lusofonia e do sistema romano-germânico no ordenamento jurídico, temas de justiça e segurança e formação de mão de obra.

f) Sri Lanka

Foi realizada, no dia 28 de novembro de 2022, a I Reunião de Consultas Políticas entre Brasil e Sri Lanka, em formato virtual, copresidida pelo secretário de Ásia, Pacífico e Rússia do Itamaraty e pela secretária adjunta para Assuntos Bilaterais do Ministério dos Negócios Estrangeiros do Sri Lanka. Na ocasião, foram debatidas formas de ampliar o comércio e o diálogo em foros multilaterais, em áreas como segurança, direitos humanos e mudança do clima. Foram, ademais, examinados acordos em negociação entre os dois países nos campos da educação, cooperação entre academias diplomáticas, defesa, combate ao crime organizado transnacional e cooperação jurídica. Finalmente, os temas da cooperação técnica em cana-de-açúcar e pecuária leiteira também foram discutidos.

g) Ásia Central¹²⁵

A intensidade de relacionamento do Brasil com a Ásia Central é bastante baixa. O Brasil mantém embaixada residente apenas em Astana, capital do Cazaquistão. Em 2018, o então chanceler Aloysio Nunes realizou a primeira viagem de um chanceler brasileiro para região, visitando o Cazaquistão. Brasil e Cazaquistão mantém mecanismo de consultas políticas, que teve sua reunião mais recente em 2017. Em termos de cooperação econômica, foi assinado em 2018, em Montevideu, memorando de cooperação econômica e comercial entre MERCOSUL e União Econômica Eurasiática (UEE), de que participam Cazaquistão e Quirguistão (para mais detalhes, ver subseção sobre a UEE e a seção de relações bilaterais entre Brasil e Rússia neste tomo).

h) Organização para Cooperação de Xangai (OCX)

Em 3 de novembro de 2022, o secretário-geral da Organização para Cooperação de Xangai (OCX), Zhang Ming, reuniu-se com o embaixador do Brasil na China, Marcos Galvão. O secretário-geral informou o embaixador sobre as atividades e estrutura da OCX, e também falou sobre as perspectivas de expansão adicional da OCX. O embaixador expressou sua gratidão pelas informações e elogiou muito o trabalho da Secretaria da OCX. As partes concordaram em manter contatos entre a Secretaria da OCX e a Embaixada do Brasil.

¹²⁵ A Ásia Central deve ser compreendida como a região em que estão as cinco ex-repúblicas soviéticas: Cazaquistão, Quirguistão, Tajiquistão, Turcomenistão e Uzbequistão. Embora Afeganistão e Paquistão estejam geograficamente na competência da Divisão de Ásia Central do Itamaraty, também podem ser geopoliticamente considerados partes do “Grande Oriente Médio”.

3.11. África

3.11.1. União Africana e integração regional

I. União Africana (UA)

a) Características gerais

A União Africana (UA) é uma organização internacional regional composta por 55 membros¹²⁶. Ela foi lançada em 2002 e é a sucessora da Organização da Unidade Africana (OUA). A OUA foi criada em maio de 1963, quando 32 chefes de Estado e de Governo, reunidos em Adis Abeba (Etiópia), assinaram sua Carta. A criação da OUA foi resultado do desejo de criar uma África unida, livre e autônoma, de acordo com os princípios do anticolonialismo. A OUA representou o ponto culminante do pan-africanismo.

Após a independência dos primeiros Estados africanos, havia uma divisão entre o Grupo de Monrovia e o Grupo de Casablanca. O primeiro era mais moderado e reunia Libéria, Nigéria e a maioria das ex-colônias francesas. Eles defendiam a cooperação entre os povos africanos e a autonomia dos novos países. O Grupo de Casablanca, por sua vez, composto por Argélia, Egito, Gana e Marrocos, entre outros, defendia que deveria haver uma união política ou uma federação africana. Nesse contexto de projetos em disputa, ocorreram as três Conferências de Todos os Povos Africanos (1958: Acra; 1960: Túnis; e 1961: Cairo) conduzidas por líderes independentistas do continente, que reuniram representantes de comunidades étnicas, partidos anticolonialistas e sindicatos e cujo objetivo era devolver o continente a seus povos, que haviam sido espoliados pelo colonialismo. O resultado desses debates foi a aproximação entre os povos africanos. Prevaleceu a posição do Grupo de Monrovia, o que resultou na criação da OUA.

Os principais objetivos da OUA eram eliminar os vestígios da colonização e do *apartheid*, promover a unidade e a solidariedade entre os Estados africanos, intensificar a cooperação para o desenvolvimento, salvaguardar a soberania e a integridade dos membros e promover a cooperação internacional. Por meio do Comitê de Coordenação para a Libertação da África, o continente agiu para formar um consenso em torno da luta de libertação e contra o *apartheid*. No entanto, a OUA foi criticada por ter tido pouco poder e meios para implementar suas decisões, o que resultou em inação frente às guerras civis africanas e às violações de direitos humanos. Entre suas conquistas, destacam-se o combate ao colonialismo, a unidade no combate ao *apartheid* e, por meio do Banco de Desenvolvimento Africano, o financiamento de projetos pós-independência.

Em setembro de 1999, por meio da Declaração de Sirte¹²⁷, os chefes de Estado e de Governo clamaram pela criação da UA para acelerar o processo de integração enquanto aborda os problemas sociais, econômicos e políticos criados pela globalização. A Cúpula de Lomé, em 2000, adotou o Ato Constitutivo da UA. A Cúpula de Lusaka, em 2001, desenhou o mapa do caminho para a implementação da organização. Finalmente, a Cúpula de Durban, em 2002, lançou a UA e reuniu a primeira Assembleia de Chefes de Estado e de Governo. A UA é guiada pelo princípio de que uma África integrada, próspera e pacífica deve ser conduzida por seu próprio povo. A sede da

¹²⁶ Trata-se de 54 Estados africanos membros da Organização das Nações Unidas (ONU) e o Saara Ocidental, que não é reconhecido como Estado independente pelo Brasil.

¹²⁷ A Líbia de Muammar Kadafi foi a sede do encontro devido ao projeto do ditador de resgatar o pan-africanismo e voltar-se para a África negra. Seu objetivo em Sirte era forjar os Estados Unidos da África.

UA fica localizada em Adis Abeba. Os objetivos da UA são aumentar a unidade e a solidariedade entre os povos africanos; defender a soberania, a integridade territorial e a independência das partes; acelerar a integração continental; promover posições comuns africanas; promover a paz, a segurança e a estabilidade no continente; promover princípios e instituições democráticas; promover os direitos humanos; estabelecer as condições necessárias para que o continente exerça seu papel internacional; promover o desenvolvimento sustentável; promover a cooperação em diversos campos entre os países africanos; e coordenar e harmonizar as políticas entre as comunidades econômicas regionais. Organizações não governamentais, Estados não africanos e organizações regionais e internacionais podem ser observadores – atualmente, há mais de 120 observadores, como a União Europeia (UE), o Brasil, os Estados Unidos (EUA), a Rússia, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, na sigla em inglês) e o Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS (UNAIDS, na sigla em inglês).

Os objetivos e metas atuais da UA constam na chamada “Agenda 2063”, lançada por ocasião do 50º aniversário da criação da OUA, em 2013, para orientar os trabalhos da UA nos próximos 50 anos. A Agenda 2063 contempla projetos-chave, como o Projeto Grande Represa de Inga, a Estratégia Africana de Espaço Exterior e a Estratégia Africana para *Commodities*. A livre circulação de pessoas, que é uma das iniciativas da Agenda 2063, está prevista no Protocolo para Livre Movimento de Pessoas, que apenas quatro Estados¹²⁸ ratificaram até o momento. A Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD, na sigla em inglês) representa o pilar econômico da agenda e tem como prioridade a implementação de projetos de cooperação internacional no continente. Em 30 de maio de 2019, entrou em vigor a Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA, na sigla em inglês), que se tornará a maior área de livre comércio do mundo quando estiver totalmente operacional¹²⁹. Com o seu secretariado sediado em Acra, Gana, os objetivos do AfCFTA são aumentar o comércio intra-africano e fortalecer a posição da África no mercado internacional. Contudo, o estabelecimento do livre comércio continental esbarra na dificuldade em padronizar o comércio entre as diferentes comunidades econômicas regionais.

A UA tem contribuído para a modernização do continente – o chamado “renascimento africano” –, em processo marcado pelo desenvolvimento de instituições políticas e econômicas, além de capacidades de prevenção e de resolução de conflitos. As iniciativas da UA se pautam pelo respeito aos direitos humanos, pela abertura econômica e pela transparência de seus membros. Entre as iniciativas da UA, destacam-se projetos de promoção do desenvolvimento sustentável, da igualdade de gênero e do empoderamento das mulheres.

A estrutura da UA é composta pelos seguintes órgãos: a Assembleia dos Chefes de Estado e de Governo, o Conselho Executivo, os Comitês Técnicos Especializados, o Parlamento Pan-Africano, a Comissão da UA, o Comitê Permanente de Representantes, o Conselho Econômico, Cultural e Social e o Conselho de Paz e Segurança. Também fazem parte da organização a Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos, a Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos, a Comissão da UA de Direito Internacional, o Conselho Consultivo da UA sobre Corrupção e o Comitê Africano de Peritos em Direitos e Bem-estar da Criança. A organização

¹²⁸ Ruanda, Níger, São Tomé e Príncipe e Mali. Verifica-se, atualmente, pouca disposição para ratificação do protocolo, embora mais de trinta países o tenham assinado.

¹²⁹ Todos os países africanos, exceto a Eritreia, assinaram o acordo. Dos 54 signatários, 44 já depositaram seus instrumentos de ratificação. O tratado de criação da AfCFTA entrou em vigor internacional trinta dias após o depósito do instrumento de ratificação do 22º país signatário. Para mais detalhes sobre a AfCFTA, ver a próxima seção.

também está no processo de fundação de instituições financeiras: o Banco Central Africano, o Banco Africano de Investimento e o Fundo Monetário Africano.

A Assembleia é o órgão supremo da organização. Composta por todos os membros, a Assembleia reúne-se ao menos uma vez por ano; suas decisões são tomadas por consenso ou, não sendo possível, por maioria de dois terços. O Conselho Executivo é composto pelos ministros de relações exteriores, reúne-se duas vezes ao ano e coordena políticas em áreas de interesse comum dos membros. Sobre os comitês técnicos, a Carta da UA criou sete¹³⁰, que se reúnem na frequência considerada necessária para debater programas da UA. O Parlamento Pan-Africano foi criado em 2000, quando era vinculado à Comunidade Econômica Africana. A Carta da UA integrou oficialmente o Parlamento Pan-Africano à sua estrutura, o que foi regulamentado pelo Protocolo ao Ato Constitutivo da UA sobre o Parlamento Pan-Africano, de 2014, que teve, até o momento, somente 14 ratificações das 35 necessárias para entrar em vigor. Ainda que esse Protocolo não esteja em vigor, o Parlamento reúne-se desde 2014, pois ele ainda opera por meio do Protocolo ao Tratado Constitutivo da Comunidade Econômica Africana Relativo ao Parlamento Pan-Africano, adotado em 2001 e em vigor desde 2003. A sede do Parlamento fica em Midrand, África do Sul. O Parlamento tem o propósito de representar todos os povos da África, de modo que cada país terá cinco representantes (pelo menos uma mulher) no Parlamento, eleitos pelos congressos nacionais até que regras sobre sufrágio universal direto sejam criadas. O Parlamento Pan-Africano será o órgão legislativo da UA, e as áreas em que poderá propor projetos serão definidas pela Assembleia dos Chefes de Estado. A Comissão da UA realiza as funções de secretariado, é composta por um presidente e seu alterno (necessariamente de região e de gênero diferentes), eleitos pela Assembleia com mandato de quatro anos, renovável uma única vez, e seis comissários (oito até 2021), eleitos pelo Conselho Executivo. O presidente da Comissão é o representante legal da UA e administra a Organização nos moldes de um secretário-geral. O Comitê Permanente de Representantes prepara o trabalho do Conselho Executivo. O Conselho Econômico, Cultural e Social é o órgão de aconselhamento que permite a participação da sociedade civil.

Por meio do Protocolo de Emendas ao Ato Constitutivo da UA, de 2003, realizou-se uma reforma institucional¹³¹. A UA passou a ter, como objetivos adicionais, a participação de mulheres na tomada de decisões; o desenvolvimento e a promoção de políticas comuns em comércio, defesa e relações exteriores; e o encorajamento da participação plena da Diáspora Africana na construção da UA. Quanto aos princípios, o Protocolo determinou a restrição da entrada de qualquer membro em alianças ou em tratados incompatíveis com a UA e a proibição a qualquer membro de usar seu território como base de subversão contra outro membro. Outra inovação foi a redução das reuniões da Assembleia de chefes de Estado e governo de duas para uma vez ao ano. Ao presidente da Assembleia foi concedido o poder de convocar reuniões extraordinárias. Determinou-se que a eleição do presidente da Assembleia será realizada no início de cada sessão ordinária para mandato renovável de um ano, que deverá obedecer ao princípio da rotação. As funções do presidente foram enunciadas: promover os princípios e objetivos da UA, realizar as funções da Assembleia e

¹³⁰ 1) Comitê sobre Economia Rural e Questões Agrícolas; 2) Comitê de Assuntos Monetários e Financeiros; 3) Comitê de Comércio, Aduana e Questões Migratórias; 4) Comitê de Indústria, Ciência e Tecnologia, Energia, Recursos Naturais e Meio Ambiente; 5) Comitê de Transporte, Comunicação e Turismo; 6) Comitê de Saúde, Trabalho e Assuntos Sociais; e 7) Comitê de Educação, Cultura e Recursos Humanos.

¹³¹ Uma das causas para a reforma de 2003, que foi feita poucos anos depois da aprovação do Ato Constitutivo, foi a tentativa de Kadafi de avançar o projeto de uma federação africana, que foi barrado principalmente pela África do Sul. Além disso, grupos feministas pressionaram pela substituição da expressão *founding fathers* por *founders*. O fim das guerras civis em países como Angola e Moçambique contribuiu para o estabelecimento da arquitetura de paz e segurança do continente, discutida adiante.

convocar reuniões de outros órgãos. Escritórios de apoio passaram a assistir o Conselho Executivo e o Comitê Permanente de Representantes. Outra reforma foi a substituição de língua de trabalho por línguas oficiais¹³². Revogou-se, ainda, o artigo que permitia a retirada da organização.

b) Arquitetura de Paz e Segurança Africana

O Protocolo de Emendas ao Ato Constitutivo da UA também estabeleceu uma estrutura de paz e segurança. Esse tratado regulamentou o direito da UA, previsto desde o Ato Constitutivo, de intervir em membros com autorização da Assembleia de Chefes de Estado e de Governo e por recomendação do Conselho de Paz e de Segurança em caso de crimes de guerra, genocídio, crimes contra a humanidade, ameaças à ordem estabelecida e restauração da paz no membro. O Protocolo de 2003 incorporou à estrutura da UA o Conselho de Paz e Segurança, criado em julho de 2002, como o órgão de prevenção, administração e resolução de conflitos. Esse conselho é composto por quinze membros, eleitos pelo Conselho Executivo, e está em funcionamento desde 2004. Os poderes do Conselho incluem prevenir disputas, aprovar a intervenção em membros, impor sanções em caso de mudança inconstitucional de governo, implementar a Política Comum de Defesa da UA, implementar instrumentos internacionais de combate ao terrorismo, supervisionar a promoção de práticas democráticas, promover a implementação de acordos de controle de armas e de desarmamento, tomar medidas quando a soberania de um Estado estiver comprometida e facilitar ação humanitária. As reuniões do Conselho de Paz e Segurança podem ocorrer em três níveis: representantes permanentes, ministros e chefes de Estado e de Governo. As decisões são tomadas por consenso.

A Arquitetura de Paz e Segurança Africana (APSA) foi desenvolvida para lidar com as questões de paz e segurança no continente de forma integrada entre as comunidades econômicas regionais e os mecanismos regionais de prevenção e solução de conflitos. A APSA foi estabelecida pelo Ato Constitutivo da UA pelo Protocolo Relativo ao Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança. A Arquitetura de Paz e Segurança Africana inclui o Conselho de Paz e Segurança, a Comissão da UA, o Painele de Sábios, o Sistema Continental de Alerta Antecipado, a Força Africana de Prontidão e o Fundo para a Paz¹³³.

O Painele de Sábios é composto por cinco personalidades africanas altamente respeitadas que tenham contribuído para a causa da paz para mandatos de três anos. O seu mandato inclui avisar o Conselho de Paz e Segurança sobre qualquer questão no tema, apoiar seus esforços em prevenir conflitos, mediar e fiar acordos de paz e mapear ameaças à paz. Suas reuniões ocorrem ao menos três vezes ao ano. O trabalho desse painele é apoiado pelos Amigos do Painele de Sábios, pela Rede Pan-Africana de Sábios e pela Rede de Mulheres Africanas para a Prevenção e Mediação de Conflitos.

A Comissão da UA age por meio da Unidade de Apoio à Mediação da UA, que fortalece os esforços de mediação da UA por meio de apoio técnico e operacional e da coordenação de esforços. O Sistema Continental de Alerta Antecipado consiste em uma Sala de Situação, que opera 24 horas por dia em Adis Abeba no monitoramento de atividades pós-conflito, e em Centros

¹³² Árabe, inglês, francês, português, espanhol, kiswahili e qualquer outra língua africana.

¹³³ A colaboração entre as comunidades econômicas e os mecanismos regionais em questões de paz e segurança são reguladas pelo Memorando de Entendimento em Cooperação na Área de Paz e Segurança. O mapa do caminho 2016-2020 estabeleceu cinco prioridades: 1) prevenção de conflitos; 2) administração de crises e de conflitos; 3) reconstrução pós-conflito e consolidação da paz; 4) questões estratégicas de segurança; 5) coordenação e parcerias. O mapa do caminho também enfatiza temas transversais, como juventude, gênero e mudanças do clima.

de Observação e Monitoramento das comunidades econômicas regionais. Esse sistema desenvolveu ferramentas que auxiliam os países a identificar vulnerabilidades estruturais e a construir Estados mais resilientes. A Força Africana de Prontidão permite que o Conselho de Paz e Segurança envie operações de apoio à paz, segundo os Artigos 4(h) e (j) do Ato Constitutivo da UA. A Força Africana é composta de componentes militar, civil e policial para realizar missões de monitoramento e outros tipos de missões de apoio à paz, para intervir em membros, para prevenir a escalada de um conflito, para consolidar a paz e para prestar assistência humanitária. O Fundo para a Paz, por sua vez, fornece os recursos financeiros necessários para apoiar missões e atividades relacionadas à paz e à segurança. Em 2012, enquanto a Força Africana de Prontidão ainda não estava plenamente operacional, a Assembleia da UA estabeleceu a Capacidade Africana para Resposta Imediata a Crises como um mecanismo interino. O objetivo da Capacidade Africana é prover à UA uma força robusta e flexível para responder a situações de emergência após autorização do Conselho de Paz e Segurança da UA. Além disso, esse conselho tem o poder de autorizar o envio de missões de apoio à paz. Desde 2003, já foram enviadas 17 missões de apoio à paz, como a Missão da União Africana para a Somália (AMISOM, na sigla em inglês) e a Equipe de Apoio Técnico da União Africana para a Gâmbia (AUTSTG, na sigla em inglês).

c) Processo de reforma atual na estrutura institucional

Em 2016, os líderes africanos decidiram que uma reforma institucional era necessária para cumprir a Agenda 2063. Um time de conselheiros, liderado por Paul Kagame, presidente de Ruanda, identificou os principais desafios que a UA enfrentava: foco fragmentado em diversas áreas, estrutura complicada e reduzida capacidade de gerenciamento, processo pobre de tomada de decisão, dependência de recursos de parceiros e coordenação limitada entre a UA e as comunidades econômicas regionais. Concluiu-se que, para atingir os objetivos da Agenda 2063, era necessário que a UA se reposicionasse e garantisse que suas capacidades institucionais atendessem às necessidades do continente. Nesse sentido, foram identificadas cinco áreas-chave para a reforma:

- 1) concentração em menor número de temas de abrangência continental: assuntos políticos, paz, segurança e integração econômica;
- 2) realinhamento institucional: diminuir gargalos institucionais e melhorar a liderança;
- 3) melhoria da relação com a cidadania africana: oferecer mais bens públicos à população, estabelecer cotas para mulheres e para jovens nas instituições, lançar o passaporte africano;
- 4) melhoria da eficiência e da efetividade operacional: melhorar os métodos de trabalho; e
- 5) desenvolvimento de um financiamento sustentável para seus programas: instituir um imposto de importação de 0,2% e reforçar a Decisão de Kigali sobre Financiamento.

Um arranjo de alto nível foi criado para acompanhar o processo de reforma e criar mecanismos para assegurar sua implementação.

II. Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA)

a) Antecedentes

Desde os processos de independência nos anos 1960, desenvolvimento econômico sempre esteve entre as prioridades das nações recém-formadas. A princípio, entre as décadas de 1960 e

1990, prevaleceu uma estratégia de inserção econômica mais confrontacionista, inspirada nos ideais pan-africanos e em conceitos como o de autossuficiência, que marcaram, por exemplo, o Plano de Ação de Lagos. O fracasso dessa abordagem levou, ao final dos anos 1990, à adoção de uma nova estratégia, mais moderna e menos isolacionista, da qual são exemplos a criação da União Africana (UA) e da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD, na sigla em inglês) e, mais recentemente, em 2019, da Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA, na sigla em inglês).

O Plano de Ação de Lagos foi elaborado em abril de 1980, no seio da Organização da Unidade Africana (OUA), com o intuito de elevar a capacidade de autossuficiência africana, em um contexto de grave crise econômica global. Particular atenção foi dada à questão da fome e da agricultura, com o plano conclamando uma “melhora imediata na situação alimentar”. Algumas das medidas recomendadas foram a redução do desperdício e a criação de reservas nacionais de alimentos. Em relação à indústria, uma das metas era que a África atingisse, até 1990, ao menos 1,4% da produção industrial global. O plano trouxe ainda recomendações em áreas como gestão de recursos naturais e de recursos humanos, ciência e tecnologia, transportes, comunicações, comércio, finanças, cooperação técnica, energia, mulheres, etc. No começo de 1991, a Comissão Econômica das Nações Unidas para a África (CEA ou ECA, na sigla em inglês) avaliou o impacto produzido pela iniciativa. Alguns dos pontos criticados foram a ausência de um mecanismo efetivo de monitoramento, a escassez de estatísticas confiáveis e a persistência de barreiras ao comércio; em contrapartida, foi elogiada a *institution-building* do continente no período analisado.

Em junho de 1991, foi assinado o Tratado de Abuja, criando a Comunidade Econômica Africana (CEA, ou AEC na sigla em inglês). O tratado entrou em vigor em 1994 e, entre seus objetivos, estavam promover o desenvolvimento econômico, social e cultural e coordenar e harmonizar as políticas entre as comunidades econômicas regionais (CER) existentes e futuras. Para tanto, foram previstas seis etapas com prazos específicos:

- 1) criação de CERs em regiões onde ainda não existissem: encerrado em 1999;
- 2) fortalecimento da integração intra-CERs e da harmonização inter-CERs: encerrado em 2007;
- 3) estabelecimento de áreas de livre comércio e de uniões aduaneiras em cada bloco regional: encerrado em 2021;
- 4) estabelecimento de uma união aduaneira de abrangência continental e, conseqüentemente, de uma área de livre comércio também continental: até 2023;
- 5) estabelecimento de um mercado comum africano: até 2025; e
- 6) estabelecimento de uma união monetária e econômica continental, com banco central africano e moeda comum, e de um parlamento pan-africano: até 2028.

A transição de uma etapa à outra é decidida pela Conferência de Chefes de Estado e de Governo, órgão supremo da AEC, mediante recomendação do Conselho de Ministros. O prazo máximo, no entanto, não deve ultrapassar 40 anos da entrada em vigor do Tratado de Abuja (2034).

Os pilares da AEC são as oito comunidades econômicas regionais africanas reconhecidas pela UA, que, tomadas em conjunto, abrangem todos os países do continente. São elas:

- 1) União do Magrebe Árabe (UMA ou AMU, na sigla em inglês): criada em 1989 pelo tratado de Marraquexe, é uma zona de livre comércio que visa a tornar-se mercado comum; os cinco membros são Argélia, Tunísia, Líbia, Marrocos e Mauritânia; a sede se localiza em Rabat (Marrocos);
- 2) Comunidade dos Estados do Sahel-Saara (CEN-SAD, na sigla em inglês): criada em 1998 e que visa a tornar-se uma zona de livre comércio; os 28 membros são Benim, Burkina

Faso, República Centro-Africana (RCA), Chade, Cameroun, Côte d'Ivoire, Djibouti, Egito, Eritreia, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Líbia, Mali, Mauritânia, Marrocos, Níger, Nigéria, Quênia, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Somália, Sudão, Togo e Tunísia; a sede ficava em Trípoli (Líbia), mas mudou em 2019 para Ndjamena (Chade);

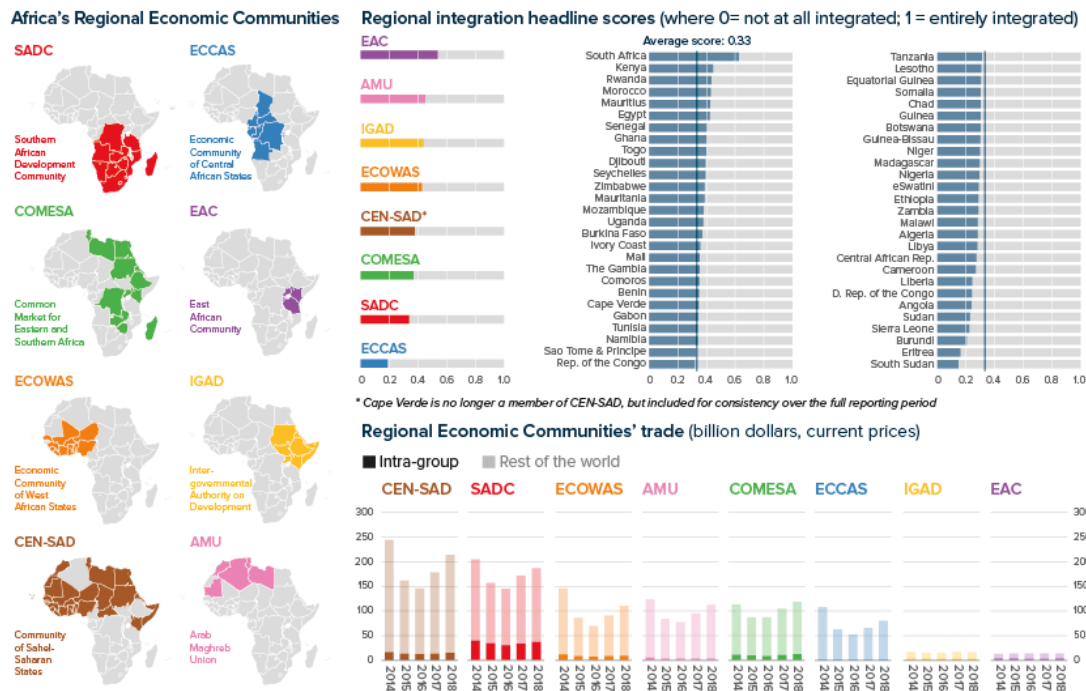
- 3) Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA, na sigla em inglês): uma zona de livre comércio criada em 1994 que visa a tornar-se um mercado comum; os 22 membros são Burundi, Cameroun, República Democrática do Congo (RDC), Djibuti, Egito, Eritreia, Etiópia, Essuatíni, Quênia, Líbia, Madagascar, Malawi, Maurício, Ruanda, Somália, Sudão, Suazilândia, Seicheles, Tunísia, Uganda, Zimbábue e Zâmbia; a sede fica em Lusaka (Zâmbia);
- 4) Comunidade da África Oriental (EAC, na sigla em inglês): criada em 1967, dissolvida em 1977 e retomada em 2000, é um mercado comum com planos de tornar-se uma federação com moeda comum; os sete membros são Burundi, Quênia, Ruanda, Sudão do Sul, Uganda, RDC e Tanzânia; a sede está em Arusha (Tanzânia);
- 5) Comunidade Econômica dos Estados da África Central (ECCAS, na sigla em inglês): uma união aduaneira criada em 1964 pelo Tratado de Brazzaville; os onze membros são Angola, Burundi, Cameroun, RCA, Chade, Congo, RDC, Guiné Equatorial, Gabão, Ruanda e São Tomé e Príncipe; sede em Libreville (Gabão);
- 6) Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO ou ECOWAS, na sigla em inglês): uma união econômica fundada em 1975 pelo Tratado de Lagos; os quinze membros são Benim, Burkina Faso (suspense desde 2022), Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Gâmbia, Gana, Guiné (suspense desde 2021), Guiné-Bissau, Libéria, Mali (suspense desde 2021), Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo; a sede fica em Abuja (Nigéria); tem atuação militar importante no continente, tendo participado de diversas missões de *peacekeeping* desde 2003 (Côte d'Ivoire, Libéria, Guiné-Bissau, Mali, Gâmbia);
- 7) Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD, na sigla em inglês): fundada em 1986; os sete membros são Djibouti, Etiópia, Quênia, Somália, Sudão, Sudão do Sul e Uganda; sede em Djibouti (capital do país homônimo);
- 8) Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC, na sigla em inglês): uma zona de livre comércio que visa a tornar-se um mercado comum, fundada em 1982; os 16 membros são África do Sul, Angola, Botsuana, Cameroun, RDC, Lesoto, Madagascar, Malawi, Maurício, Moçambique, Namíbia, Seicheles, Essuatíni, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue; sede em Gaborone (Botsuana).

Desde 2019, existe também uma comunidade regional para a Diáspora Africana, a *Economic Community of States, Nations, Territories & Realms of the African Diaspora Sixth Region* (ECO-6).

O cumprimento das etapas previstas no Tratado de Abuja tem sido irregular e heterogêneo entre as diferentes CERs, com algumas em estágio avançado, como a ECOWAS, e outras paralisadas ainda na primeira etapa, como a CEN-SAD, a IGAD e a AMU.

Perto da virada do século, o processo de integração africana passou por uma renovação, com as já mencionadas formulação do NEPAD (2001) e criação da UA (2002). Em 2012, a UA acordou acelerar o estabelecimento da área de livre comércio continental africana, cujas negociações foram lançadas em 2015.

Integration is generally inadequate across the continent.



Fonte: Oxan

b) Agenda 2063

Também em 2015 os países da UA adotaram a “Agenda 2063: a África que queremos”, em uma abordagem híbrida do pan-africanismo com a renascença africana, o que envolve o rompimento com políticas prejudiciais para os países africanos, especialmente as que envolvem potências estrangeiras, e, ainda, a busca de soluções de integração africanas para os problemas dos países da região, com foco em horizontalidade e benefícios mútuos a partir de objetivos de curto (dez anos), médio (25 anos) e longo prazo (50 anos), com financiamento africano e de países emergentes para uma nova inserção internacional do continente.

A Agenda 2063 é uma resposta às transformações que ocorrem nas relações internacionais no século atual, à luz dos 50 anos da OUA. Os novos focos prioritários após a luta contra o *apartheid* e a obtenção das independências políticas são o desenvolvimento econômico e social, a integração regional, a governança democrática e a paz e a segurança. Já foram publicados dois relatórios de acompanhamento das políticas da agenda. O último, de 2021, mostra que 51% das metas agregadas foram alcançadas para o ano, um progresso em relação a 2019, especialmente na área de integração regional com as ratificações da AfCFTA. O progresso mais lento está na área de crescimento inclusivo e desenvolvimento sustentável, especialmente com a queda no produto interno bruto (PIB) *per capita*. Há diversas iniciativas em andamento, como a *Africa integrated High Speed Railway Network*, para conectar as capitais africanas com trens de alta velocidade, que já conta com um plano de implementação de dez anos; a *Pan-African E-Network* para transformar a sociedade africana em um local de revolução da informação, que já conta com 48 assinaturas e um plano de ação e, ainda, prevê-se a criação de instituições financeiras africanas, como o Banco Central Africano e o Fundo Monetário Africano, ainda em fase de estruturação.

c) Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA)

A AfCFTA é a maior área de comércio livre do mundo, tanto em abrangência geográfica e populacional quanto em número de Estados. Já ratificado por 44 dos 55 membros da UA, o acordo é mais um dos esforços de integração do continente africano, cuja história recente é marcada por diversas etapas.

Em março de 2018, em Kigali, Ruanda, 44 dos 55 membros da UA assinaram o acordo de estabelecimento da área de livre comércio continental africana, no seio da Agenda 2063. O acordo entrou em vigor em maio de 2019, com o 22º depósito de ratificação feito pela República Saaraui. Oficialmente, o acordo começou a ser implementado em 1º de janeiro de 2021, mas, em função de adiamentos por conta da pandemia de COVID-19 e de dificuldades técnicas, é difícil analisar resultados concretos nessa fase inicial de implementação. Até novembro de 2022, 54 membros da UA haviam assinado o acordo da AfCFTA e 44 o haviam ratificado.

A AfCFTA consiste na maior área de livre comércio do mundo em termos de área e membresia. Se considerados todos os países africanos, a AfCFTA deve atingir 1,3 bilhão de pessoas e um PIB combinado de US\$ 3,4 trilhões. A maior integração deve gerar empregos e renda, atrair investimentos e propiciar o surgimento de cadeias regionais de valor. Segundo o Banco Mundial, se implementada corretamente, a AfCFTA deve tirar trinta milhões de africanos da extrema pobreza.

O comércio intra-africano é historicamente muito baixo: em 2020, apenas 18% das exportações feitas por países africanos tiveram como destino outros países africanos. Em contrapartida, embora pequeno, o comércio intra-africano é de maior valor agregado se comparado com o comércio feito pelo continente com outras regiões do mundo: 45% das trocas internas continentais são de bens manufaturados.

Entre os objetivos gerais da AfCFTA estão criar um mercado único de mercadorias e serviços, facilitado pela circulação de pessoas; estabelecer as bases para uma união aduaneira posterior; alcançar um desenvolvimento socioeconômico sustentável e inclusivo; e reforçar a competitividade das economias. Entre os objetivos específicos, destacam-se eliminar progressivamente as barreiras tarifárias e não tarifárias; liberalizar progressivamente o comércio de serviços; cooperar em âmbitos como investimento, comércio e domínios aduaneiros; e estabelecer um mecanismo para solução de litígios.

O acordo da AfCFTA tem três protocolos. O Protocolo Relativo ao Comércio de Mercadorias almeja a eliminação progressiva de barreiras tarifárias e não tarifárias, a melhoria da eficácia de procedimentos aduaneiros, o reforço da cooperação na área de barreiras técnicas e medidas sanitárias e fitossanitárias, o desenvolvimento de cadeias de valor regionais e continentais e o reforço do desenvolvimento socioeconômico e da industrialização; contém nove anexos, como a lista de concessões tarifárias, regras de origem, etc. O Protocolo sobre o Comércio de Serviços tem como objetivos liberalizar o comércio de serviços no continente, reforçar a competitividade do setor, garantir complementariedade, etc. O Protocolo Relativo às Normas e Procedimentos para a Resolução de Litígios visa a garantir um mecanismo de solução de controvérsias que seja transparente, responsável, justo e previsível. Para tanto, cria o Órgão de Resolução de Litígios (ORL), composto por representantes dos Estados Partes e com autoridade para criar painéis, criar um Órgão de Recursos, adotar relatórios, acompanhar a implementação de recomendações e autorizar a suspensão de concessões.

A despeito dos avanços, persistem entraves à integração econômica africana. Alguns obstáculos são a relutância em se conceder funções supranacionais a instituições-chave da UA, o

papel limitado da sociedade civil, a persistência de políticas protecionistas, reticências na promoção da livre circulação de pessoas devido a possíveis riscos de segurança nacional e a precariedade e pouca integração da infraestrutura no continente.

d) Livre circulação de pessoas

Também em 2018, foi adotado o Protocolo ao tratado que estabelece a AEC em matéria de livre circulação de pessoas, direito de residência e direito de estabelecimento. Até o presente momento, no entanto, o instrumento tem 32 assinaturas e somente quatro das quinze ratificações necessárias para entrar em vigor.

e) Eco

Atualmente, o franco CFA é adotado por 14 países – alguns são membros da ECOWAS e integram a União Econômica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA); outros, da ECCAS (embora não haja integração monetária entre as duas comunidades¹³⁴). A ECOWAS planeja substituir o franco CFA pela moeda única “Eco” nos Estados-Membros que atenderem aos critérios de convergência monetária. Essa substituição, que estava planejada para 2020, foi adiada até 2027.

3.11.2. Situações nacionais relevantes e políticas externas

I. África do Sul

a) Discurso na AGNU em 2022

A ministra de Relações Internacionais e Cooperação, Naledi Pandor, salientou a natureza interdependente e interconectada da ordem internacional, mencionando os efeitos da pandemia e da guerra no Leste Europeu como sintomas dessa interdependência. Também salientou que os maiores desafios são a superação da pobreza, da desigualdade e da exclusão social. Para enfrentá-los, é necessário aprender com as iniciativas do passado, como a do *Access to COVID-19 Tools Accelerator* (ACT-A), que consistiu na distribuição mais equitativa de vacinas e de insumos médicos. Em energia, a África do Sul busca soluções inovadoras e limpas, gerando um crescimento da energia verde. Em comércio, defende ser necessário o fortalecimento do sistema multilateral para ampliar empregos nos países em desenvolvimento – manifestou também apoio à Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA). A África do Sul renovou os compromissos com o multilateralismo como o único meio de construir um mundo melhor, instando a necessidade de reformar o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e de punir transgressores da Carta da Organização das Nações Unidas (ONU). Na agenda ambiental, afirmou que a África é o epicentro dos piores impactos da mudança do clima, sendo necessário que a comunidade internacional acorde um mecanismo de perdas e danos. Em solução de conflitos, defendeu que o

¹³⁴ A ausência de integração se explica pelo fato de que, na verdade, “franco CFA” designa duas moedas diferentes: o franco da comunidade financeira africana, usado pelos oito países da UEMOA, e o franco da cooperação financeira na África Central, usado por seis países da ECCAS. Juntas, essas duas moedas de mesmo nome são intercambiáveis e formam a “zona do franco”, atualmente ligada ao euro por um sistema de paridade fixa garantido pelo Tesouro francês.

diálogo político evita a escalada de conflitos e que não se deva deixar de lado conflitos que estão na agenda da ONU há décadas, como o caso da Palestina, da autodeterminação dos povos no Saara Ocidental, do embargo econômico à ilha de Cuba e das medidas unilaterais contra o Zimbábue. Para superar os desafios do presente, disse ser necessário um sistema internacional baseado em regras, em que a Carta da ONU seja respeitada; nesse sentido, apoia a iniciativa *Our Common Agenda*, do atual secretário-geral, como uma forma de promoção de respeito aos valores sustentados pela Carta.

b) Discurso na AGNU em 2021

O presidente sul-africano Cyril Ramaphosa destacou que a pandemia de COVID-19 mudou, para sempre, a natureza da diplomacia, do engajamento multilateral, dos negócios e das interações humanas básicas. Afirmou que os Estados não têm garantido o acesso equitativo às vacinas, uma vez que mais de 82% das doses foram adquiridas por países desenvolvidos, enquanto menos de 1% foi direcionada para países de baixa renda. Apoiou a proposta de dispensa temporária de certas disposições do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS, na sigla em inglês), para permitir que mais países, particularmente países de baixa e média renda, produzam vacinas. Defendeu o aumento do investimento para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), proporcionando aos países de baixa renda os meios de implementação – saudou, nesse sentido, a iniciativa do G20 de congelamento de dívidas. Destacou que a destinação de US\$ 650 bilhões em Direitos Especiais de Saque (DES) é insuficiente para atender à amplitude da necessidade e defendeu que 25% da alocação total seja disponibilizada para a África. Reiterou, também, o direito do povo palestino e do Saara Ocidental à autodeterminação e apelou ao levantamento do embargo econômico sobre Cuba. Para a 26ª Conferência das Partes (COP26) no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMD ou UNFCCC, na sigla em inglês), entende que os países devem lançar um programa formal de trabalho para a implementação da Meta Global de Adaptação. Expressou o interesse no aprofundamento das relações entre a ONU e a União Africana (UA) para promover a paz e para facilitar financiamentos, desenvolvimento e reconstrução pós-conflitos. Relembrou, ainda, a participação da África do Sul na Comissão de Consolidação da Paz (CCP) e defendeu a reforma do CSNU, a fim de abordar o problema da sub-representação da África na ONU. Destacou o compromisso da África do Sul com a paridade de gênero e com o combate ao racismo, ao sexismo, à xenofobia, à homofobia, e a outras formas de intolerância, lembrando o 20º aniversário da Declaração de Durban contra o Racismo.

II. Angola e a questão de Cabinda

Na África lusófona, o caso de separatismo mais conhecido é o de Cabinda, exclave angolano separado do restante do país pelo estuário do rio Congo, parte da República Democrática do Congo (RDC). Cabinda tornou-se um protetorado português a partir do Tratado de Simulambuco, assinado em 1885. Na Conferência de Berlim, no mesmo ano, a atribuição de Cabinda a Portugal foi confirmada internacionalmente e adotou-se a designação “Congo Português”. Na mesma ocasião, a Bélgica reivindicou que o recém-constituído “Congo Belga” tivesse uma saída para o Atlântico, o que foi feito a partir da cessão de um “corredor” nos territórios

adjacentes ao rio Congo. Como consequência, foi interrompida a ligação terrestre entre Cabinda e o restante do território português (futuro Angola).



Fonte: Website do podcast História e Sociedade (Sérgio Amaral)

Os conflitos ocorrem desde a independência angolana, mas houve intensificação desde os anos 2000. O movimento separatista é encabeçado pela Frente para a Libertação do Enclave de Cabinda (FLEC), uma guerrilha formada em 1963, mais de uma década antes da independência de Angola.

A razão do pleito separatista, iniciado em 1975 e que já dura mais de 45 anos, é eminentemente econômica: a costa de Cabinda é muito rica em petróleo, sendo explorada desde a década de 1960. A província representa atualmente cerca de 60% da produção petrolífera de Angola. Para efeito de comparação, se considerada como um Estado soberano, Cabinda estaria entre os 25 maiores produtores do mundo, superando países como Azerbaijão e Índia. As receitas, porém, não retornam para a população local: o governo central de Luanda concentra os benefícios da produção, o que foi crucial para a emergência e disseminação do pensamento separatista na região. Outro fator de tensão é o afastamento cultural, dado que a maioria da população de Cabinda é francófona.

Em 2006, foi assinado um cessar-fogo entre uma das facções da FLEC e o governo de Angola, ação criticada por boa parte dos demais separatistas. Cabinda, no entanto, segue sob ocupação militar angolana, que aumentou após o atentado contra o ônibus que transportava a seleção de futebol do Togo para a disputa da Copa da África de 2010. Desde 2012, há tentativas de negociação para a resolução do conflito; a mediação internacional é limitada, com Portugal oferecendo seus préstimos e permitindo à FLEC instituir uma delegação em Lisboa.

III. Cameroun

a) Aspectos gerais

O Cameroun era conhecido como um país de grande estabilidade no continente africano. Sua população é majoritariamente cristã e francófona. Atualmente, enfrenta conflitos em diferentes

frentes, das quais se destaca a região do extremo norte e a região anglófona¹³⁵. Os conflitos nessas duas regiões já deslocaram internamente mais de um milhão de pessoas.



Fonte: Congressional Research Service (EUA)

Depois da Primeira Guerra Mundial, a então colônia alemã do Cameroun foi colocada sob mandatos da França e do Reino Unido. Em 1961, realizou-se um referendo no Cameroun britânico, também chamado de Cameroun do Sul, para decidir se o território deveria se unir ao Cameroun (país de colonização francesa) ou à Nigéria (país de colonização britânica) – tornar-se um país próprio não era uma opção nesse referendo. O norte do Cameroun britânico, de maioria muçulmana, juntou-se à Nigéria, enquanto o sul juntou-se ao Cameroun francês. Assim, o atual Cameroun foi formado a partir da união do Cameroun francês (independente da França em 1960) e de parte do Cameroun britânico (independente do Reino Unido em 1961).

Houve um período de federalismo sob a presidência de Ahidjo, no qual as regiões anglófonas e francófonas tinham alto grau de autonomia. Isso durou até 1972, quando uma nova constituição substituiu o federalismo por um Estado unitário, formalizando os esforços de Ahidjo de centralizar o poder sob o governo francófono. Alguns anglófonos entendem que a revisão constitucional de 1972 foi ilegal, de modo que, hoje, alguns ativistas buscam a independência, enquanto outros buscam o retorno ao federalismo pré-1972.

O atual presidente do país, Paul Biya¹³⁶, está no governo desde 1982, tendo servido anteriormente como primeiro-ministro de Ahidjo. Em 1996, Biya promulgou uma nova constituição que adotou algumas medidas descentralizadoras e devolveu alguns poderes às autoridades regionais, embora tenha mantido a estrutura unitária do governo.

b) Crise anglófona ou conflito da Ambazônia

A região anglófona, situada a oeste do país, é rica em recursos naturais e tem sua economia baseada em agroexportação, sendo suas principais *commodities* petróleo, borracha, madeira e alumínio. A população anglófona (minoridade de 17% da população do país) considera-se marginalizada e insurge-se contra o governo de Biya, que tem implementado medidas de imposição cultural e institucional francesa sobre a inglesa, como o uso de francês nos sistemas educacional e jurídico, além do uso do *Civil Law* em detrimento do *Common Law* nas cortes. Os

¹³⁵ A “região anglófona” era conhecida como *Southern Cameroun* pela administração colonial britânica. Hoje, corresponde às regiões noroeste e sudoeste do país.

¹³⁶ Biya tem 89 anos, está em seu sétimo mandato e é do partido Reunião Democrática do Povo Camaronês (RDPC).

opponentes radicais visam o separatismo, com a criação da Ambazônia, e os moderados visam a descentralização administrativa, com maior autonomia da região.

A chamada “crise anglófona” ou “conflito da Ambazônia” começou em 2016, quando juristas e professores pleitearam uma federação de dois estados, a fim de preservar os sistemas jurídico e educacional anglófonos. Desde então, a disputa tem sido marcada por violência e violações de direitos humanos de todas as partes envolvidas e já ocasionou cerca de três mil mortes e 500 mil deslocamentos forçados. Em 2017, a forte repressão a um protesto contra a nomeação de magistrados francófonos para as províncias anglófonas levou à formação de guerrilhas contra as forças de segurança de Iaundé.

A crise acentuou-se a partir da declaração unilateral de independência da Ambazônia em outubro de 2017 (que não recebeu reconhecimento formal de nenhum país). No mês seguinte, o governo camaronês mobilizou o Exército e declarou guerra contra os separatistas. O conflito espalhou-se pela maioria do território anglófono em menos de um ano; hoje, o governo camaronês controla as maiores cidades, enquanto os separatistas da Ambazônia estão concentrados no interior travando lutas de guerrilha.

Em 2019, o Diálogo Nacional foi proposto pelo governo para solucionar a crise, mas muitos oponentes políticos estavam encarcerados. Como resultado, Iaundé estabeleceu, unilateralmente, um estatuto especial para as regiões anglófonas e criou duas assembleias regionais – dominadas por partidários do RDPC – com poderes limitados, estando aquém das exigências dos grupos anglófonos. O *Peace Talks* foi uma iniciativa infrutífera do governo suíço e do Centro de Diálogo Humanitário para buscar o fim do conflito, ocorrida em 2019. Em 2021, os confrontos recrudesceram, e as forças de segurança nacional não conseguem dominar as milícias. Disputas pelo poder entre os separatistas agravam a situação.

A França condena os ataques separatistas na Ambazônia e conclama as partes a dialogarem. A cooperação militar francesa com o Cameroun causa desconforto nos grupos separatistas, que acusam o país europeu de enviar soldados, em segredo, para lutar ao lado do Exército camaronês. O Reino Unido insta as partes do conflito a buscarem uma solução democrática e, em uma discussão informal no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) em maio de 2019, criticou o governo de Cameroun por violações de direitos humanos e pela inação na busca da paz.

Os outros três membros permanentes do CSNU também já se manifestaram sobre o conflito. Os Estados Unidos (EUA) são críticos a todas as partes envolvidas: ao mesmo tempo em que defendem a integridade territorial do Cameroun e entendem como inviável a independência da Ambazônia, criticam o desinteresse do governo central na resolução da crise e acusam formalmente o Exército camaronês de cometer assassinatos por razões étnicas e religiosas. Diante de violações de direitos humanos, a ajuda militar estadunidense ao país foi encerrada em 2019.

A Rússia vetou propostas para discussão da crise no CSNU e opõe-se a intervenções estrangeiras, embora tenha criticado o governo camaronês pela resposta desproporcional empregada contra os insurgentes. A China ofereceu ajuda humanitária aos deslocados pelo conflito nas províncias do sul, mas acompanhou o veto da Rússia e descarta a necessidade de intervenção externa, procurando manter uma postura neutra quanto ao conflito.

c) Extremo Norte

No extremo norte do país, o desafio é a atuação de grupos extremistas, tais como o Boko Haram e o Estado Islâmico do Oeste Africano (IS-WA, na sigla em inglês), que se espalham pela região devido a situações socioeconômicas propícias para o terrorismo: pobreza, marginalidade,

analfabetismo, fronteiras porosas, além de laços culturais e religiosos da população muçulmana com os grupos. O Boko Haram atua na região desde 2009, com expansão da atuação em 2013, quando realizava sequestros notadamente de estrangeiros. O governo Biya declarou guerra contra a organização em 2014. Em 2016, uma cisão do Boko Haram originou o IS-WA, facção mais forte que atua na região dos lagos da bacia do lago Chade. Em 2021, o IS-WA teria matado o líder do Boko Haram, instigando membros deste último a se entregarem às autoridades.

Para enfrentar a insegurança na região, a Comissão da Bacia do Lago Chade e a União Africana (UA) adotaram uma resposta regional comum, além de uma Estratégia Regional de Estabilização, Recuperação e Resiliência para as áreas da bacia do lago Chade, em 2018. A estratégia combina uma resposta militar conjunta contra os grupos extremistas, liderada pela Força-Tarefa Conjunta Multinacional e composta por forças de segurança e de defesa dos quatro países da bacia (Cameroun, Chade, Nigéria e Niger, além do Benim), que contam com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, na sigla em inglês) na consolidação da estabilização. Em 2019, lançou-se o Mecanismo Regional de Estabilização do Lago Chade, com o apoio de doadores internacionais e com a gestão do PNUD, para a promoção do fortalecimento econômico e social, o restabelecimento dos serviços básicos e a reterritorialização das pessoas deslocadas.

IV. Etiópia

a) Características gerais

A Etiópia é o segundo país mais populoso de toda a África, com cerca de 115 milhões de habitantes, além de ser uma potência regional em zona instável e um grande país em desenvolvimento fornecedor de tropas para as missões de paz das Nações Unidas. A Etiópia é caracterizada pela divisão étnica interna em dezenas de grupos. Atualmente, a disputa política no país organiza-se em torno de três grupos: os *amhara*, os *oromos* e os *tigrés*. Na constituição nacional, elaborada em 1994, o poder é concebido como um elemento a ser estruturado em observância às diferentes comunidades que formam o país: trata-se do chamado “federalismo étnico”, atributo central para a compreensão do conflito separatista que ocorre na região do Tigré desde novembro de 2020.

b) Ascensão política dos *tigrés*

Em 1991, na esteira do fim do bloco socialista, terminou o regime de inspiração marxista de Mengistu, que havia instituído a república e destituído violentamente o imperador Haile Selassie, em 1974. O governo que então emergiu na Etiópia – no mundo em transformação do início da década de 1990 – era dominado pela Frente de Libertação do Povo do Tigré (FLPT). Essa hegemonia *tigré* perdurou por cerca de trinta anos. A FLPT teve participação ativa na derrocada de Mengistu e foi um agente fundamental para assegurar o federalismo étnico como característica basilar do Estado etíope. Os *tigrés* representam cerca de 7% da população etíope – coeficiente bem menor do que os 30% de *oromos* e do que os 27% de *amharas* –, no entanto, a importante participação militar e guerrilheira da FLPT na derrubada de Mengistu e a estabilidade que o governo sob sua hegemonia conferiu à Etiópia, do início da década de 1990 até o começo da década de 2010, tornaram possível o protagonismo desse grupo na política do país.

c) Ascensão política dos *oromo*

Em 2018, Abiy Ahmed tornou-se primeiro-ministro da Etiópia. Trata-se de um membro da etnia *oromo* e representante do Partido da Prosperidade. Sua chegada ao poder deve-se ao impulso provocado por uma série de protestos do grande contingente populacional representado pelos *oromo* e ao discurso em prol de reformas econômicas e sociais, componentes que garantiram a vitória do bloco opositor. Nesses anos, a Etiópia já vinha se deparando com taxas mais modestas de crescimento em comparação à primeira década do século XXI, período marcado, aliás, por maior estabilidade política nacional.

O Partido da Prosperidade foi fundado em 2019 por Abiy Ahmed, a partir da dissolução da coalizão da Frente Democrática Revolucionária do Povo Etíope, que congregava quatro partidos (inclusive a FLPT) e dominava a política etíope desde os anos 1990. O Partido da Prosperidade excluiu a FLPT e absorveu os outros três integrantes da coalizão (grupos do sul da Etiópia, *amharas* e *oromos*).

d) Ascensão política dos *amharas*

O governo de Abiy Ahmed dissociou-se da linha política dos *oromos*, na medida em que assumiu um discurso federalista centralizador. Sua estratégia para se manter no poder o aproximou da elite *amhara*. Os *amharas*, além da defesa de um maior centralismo, postularam reformas que ressaltam a sua insatisfação em relação a algumas mudanças estabelecidas no país em 1991, quando começou a hegemonia política dos *tigrés*. Os *amharas* consideram-se prejudicados pela ocupação de terras férteis pelos *tigrés* após a queda de Mengistu. Tal processo resultou na expulsão e exclusão de membros da etnia *amhara* de regiões ao norte da Etiópia.

e) Sistemas de alianças entre os grupos

No âmbito internacional, o jogo político das facções etíopes também gera contendas. A luta dos *amharas* por território é conflitante com os interesses do Sudão, ao passo que os *tigrés* têm a Eritreia (país que se separou da Etiópia em 1993) como rival. Abiy Ahmed chegou ao poder com um discurso de aproximação com a Eritreia (o que lhe garantiu o Prêmio Nobel da Paz em 2019). Parte fundamental dessa aproximação foi o acerto em relação ao fim das disputas fronteiriças entre os dois países, os quais se comprometeram a aceitar as lindes definidas por uma comissão de demarcação que estabeleceu seu laudo em 2002. Essa aliança, entretanto, incomoda os *tigrés*, e muitos observadores a veem como tática para promover manobras militares contra a província nortista do Tigré.

Concomitantemente, a liderança política dos *oromos* e o seu braço armado demonstram insatisfação cada vez maior em relação ao governo de Adis Abeba e inclinam-se para uma maior atividade contrária ao governo do primeiro-ministro Abiy. A aproximação *tigrés-oromos* ganhou força em 2021: ainda que estes se sintam excluídos do poder em função da conformação política vigente na Etiópia desde a década de 1990, seus representantes vislumbram em uma aliança com os *tigrés* uma forma de avançar as suas reivindicações. A aliança militar com os insurgentes *tigrés* foi responsável pela tomada de pontos importantes no território *amhara*, o que coloca a aliança em posição mais favorável em sua luta contra o poder em Adis Abeba. Os *oromos* caracterizam-se também pela grande presença da fé muçulmana entre a sua população, ainda que Abiy Ahmed seja um pentecostal.

f) Guerra civil a partir de novembro de 2020

A mudança de governo ocorrida em 2018 propiciou uma reversão nas ações de exclusão e violência étnica no país. Os *tigrés* passaram a ser expulsos de áreas onde viviam há muito tempo ou passaram a ser enquadrados em métodos controversos de adesão à linha étnica predominante. Os membros do Exército Nacional, milícias étnicas e mesmo o governo da Eritreia passaram a contribuir para o isolamento dos *tigrés*.

Nesse contexto, após denunciar as intenções bélicas do governo nacional e de seus aliados em meio a uma disputa constitucional¹³⁷, a FLPT lançou um ataque preventivo contra o Exército Nacional em novembro de 2020. Iniciou-se, assim, a guerra civil. Adis Abeba respondeu com uma intervenção na região comandada pela FLPT, enquanto o mundo se fixava nos resultados eleitorais estadunidenses. Abiy Ahmed declarou que a vitória militar seria questão de pouco tempo, e, de fato, os primeiros momentos do conflito foram marcados pela superioridade de suas tropas. As forças do Tigré, no entanto, reagruparam-se sob a forma de guerrilhas e conseguiram impor derrotas ao governo central, retomando a capital regional, Mekelle.

Em fevereiro de 2021, os representantes da TPLF sinalizaram a intenção de iniciar negociações, desde que algumas condições fossem preenchidas: retirada das tropas eritreias da região (cuja presença era negada pelo governo etíope); garantia de segurança para o território, com a saída de milícias hostis; o governo de transição daria lugar à administração eleita em setembro de 2020; a criação de um órgão internacional para investigar os crimes de guerra cometidos pelas forças etíopes, além dos saques e da destruição; soltura imediata dos cidadãos de Tigré presos por conta da guerra; a mediação das negociações de paz por meio de um corpo internacional independente.

Em março de 2021, o governo etíope admitiu envolvimento da Eritreia no conflito. Sugeriu, ainda, que as tropas eritreias pudessem estar envolvidas em abusos contra civis, como acusam organizações internacionais de direitos humanos. Abiy Ahmed afirmou que as forças eritreias passaram a fronteira devido à preocupação de serem atacadas pelos combatentes da FLPT. Os eritreus, explicou o primeiro-ministro, prometeram sair assim que o Exército etíope conseguisse controlar a fronteira. Em abril, a Eritreia confirmou envolvimento.

Em maio de 2021, o governo etíope classificou a FLPT como uma organização terrorista, o que foi bem recebido na Eritreia e dificultou participação dos representantes do Tigré em negociações de paz.

As eleições gerais previstas para 2020 e adiadas sob a justificativa da pandemia de COVID-19 foram finalmente realizadas em meados de 2021, exceto na região do Tigré. A licença partidária da FLPT havia sido cassada em janeiro de 2021. Como consequência, nenhum representante *tigré* foi eleito para o parlamento etíope nas eleições de 2021. O resultado foi amplamente favorável ao Partido da Prosperidade, e a Câmara dos Representantes do Povo confirmou a permanência de Abiy Ahmed no cargo de primeiro-ministro para novo mandato de cinco anos.

Em julho de 2021, em parte como resposta ao bloqueio imposto ao Tigré, as tropas da FLPT avançaram sobre o território *amhara* e chegaram a mover-se em direção a Adis Abeba, com o

¹³⁷ Em março de 2020, as eleições gerais na Etiópia foram adiadas devido à pandemia de COVID-19. A FLPT, sob o comando de Debretsion Gebremichael, rejeitou essa decisão, considerando-a inconstitucional, e realizou eleições regionais em setembro de 2020, desafiando o governo federal (que impediu vários jornalistas de viajar para cobrir o evento). A Etiópia considerou as eleições no Tigré ilegais e cortou o financiamento federal para a região, uma medida que a FLPT considerou “equivalente a uma declaração de guerra”.

objetivo de derrubar o governo. Em resposta, o governo central mobilizou armas e apoio popular e obrigou a FLPT a recuar, até retornar por completo ao seu território local em dezembro de 2021.

Em seguida, o conflito abrandou-se, evoluindo para uma espécie de trégua informal e precária, com ambos os lados demonstrando eventuais posicionamentos conciliatórios. O governo chegou a anistiar líderes opositores presos e a propor um plano nacional de diálogo centrado nos desafios de longo prazo da Etiópia.

Em 24 de março de 2022, as partes formalizaram uma trégua humanitária, depois que os fluxos de ajuda humanitária ao Tigré passaram a se tornar ainda mais escassos e na medida em que a crise social avançava. O governo federal da Etiópia e os líderes do Tigré anunciaram pausa nas hostilidades sem que, contudo, houvesse acordo sobre o início imediato de negociações formais pela paz. Apesar da trégua humanitária (março a agosto de 2022), que viabilizou a retomada de fluxos de alimentos, por exemplo, seguiram rígidas as condições impostas pelo bloqueio de tráfego comercial. O fornecimento de combustíveis, de energia, de serviços de comunicação e bancários permaneceram severamente prejudicados. Apenas se permitiu o fluxo de itens básicos, tais como alimentos, remédios e fertilizantes.

As partes apresentaram divergências em relação às pré-condições de um processo de negociações e a quem seriam os seus mediadores. O governo central e outros atores vinham defendendo um processo conduzido pela União Africana (UA), o que não agradava à FLPT, que não confia nas intenções da organização, sediada em Adis Abeba. O Tigré também tem expressado descontentamento com o principal representante da UA para a questão, o ex-presidente nigeriano Olusegun Obasanjo, que chegou a defender a participação da Eritreia, desagradando os representantes de Mekelle.

A partir de agosto de 2022, retomaram-se hostilidades em várias linhas de combate, opondo a FLPT ao governo central da Etiópia, a forças da região Amhara (localizada ao sul do Tigré) e a tropas da Eritreia. O fim do cessar-fogo e o retorno ao conflito, em escala total, deu-se em diversas partes da Etiópia, inclusive em regiões como Afar, Gambella e na Oromia, onde se situa o maior grupo étnico do país. As lideranças do Tigré denunciaram o avanço, em larga escala, das forças da Eritreia contra seu território. Os governos da Eritreia e da Etiópia atacaram o Tigré pelo norte, enquanto a FLPT atacou ao sul posições dos *amharas*. Da mesma maneira como o conflito se iniciou, em novembro de 2020, as partes acusaram-se mutuamente pelo reinício das hostilidades, e não há suficiente clareza sobre quem teria provocado o ataque inicial. As forças do Tigré tinham a complicada tarefa de romper o bloqueio imposto pelo governo central, pelos *amhara* e pela Eritreia, de forma a manter um corredor livre com o vizinho Sudão. Por sua vez, Adis Abeba encontrava-se também em situação difícil, pois aumentava o seu isolamento internacional em momento em que o país depende bastante de ajuda externa e de financiamento, e não há perspectiva de vitória contra um rival que, mesmo tendo sido obrigado a recuar, mantém fortes posições em seu território.

A Organização das Nações Unidas (ONU) e outras instituições têm relatado a continuidade de uma verdadeira catástrofe humanitária em um dos conflitos mais perigosos em curso no mundo. Além dos milhares de mortos e da nefasta violência perpetrada pelos grupos envolvidos no conflito¹³⁸, estima-se que 40% da população do Tigré está sofrendo com extrema falta de comida. Em 2021, a Etiópia registrou cerca de cinco milhões e cem mil pessoas internamente deslocadas

¹³⁸ Há relatos, por exemplo, de execuções extrajudiciais em Tigré e de massacres perpetrados pelas forças etíopes, com apoio velado da Eritreia, contra alvos civis, como nos episódios do campo de refugiados de Hitsats, que deixou 300 civis mortos, de MaiKadra, com ao menos 700 civis mortos, e de Aksum, com cerca de 800 civis mortos.

em razão do conflito – um recorde histórico, em um período tão curto. Cerca de 59 mil etíopes fugiram para o Sudão.

Apesar disso, o tema chama pouca atenção internacional. Segundo Tedros Adhanom, diretor-geral da Organização Mundial da Saúde (OMS) e ex-ministro do antigo governo nacional dirigido pela FLPT, não há outra situação no planeta em que seis milhões de pessoas tenham sido mantidas sob cerco por quase dois anos, como em Tigré.

g) Posição internacional

Os Estados Unidos (EUA) e países europeus, que inicialmente viam com bons olhos a ascensão do primeiro-ministro Abiy Ahmed e do seu Partido da Prosperidade, autorizaram, de forma orquestrada, a suspensão da ajuda financeira para a Etiópia e da isenção tarifária oriunda do *African Growth and Opportunity Act* (AGOA)¹³⁹. Os EUA instaram, ainda, a retirada imediata das forças da Eritreia do território de Tigré e pediram a colaboração da UA na busca por uma solução para o conflito¹⁴⁰. Pouco antes do fim da primeira trégua humanitária, em 2 de agosto de 2022, enviados especiais dos EUA e da União Europeia (UE) visitaram a capital do Tigré.

A França mostra preocupação com as consequências humanitárias da crise no Tigré e insta o governo etíope a facilitar o acesso de ajuda humanitária via ONU e via outras organizações não governamentais.

No âmbito da UA, juntamente com o suporte da política externa de vizinhos regionais, o ex-presidente nigeriano Olusegun Obasanjo foi escolhido como Enviado Especial para a Questão no Chifre da África. Obasanjo encontrou-se com o primeiro-ministro etíope e foi autorizado a viajar para a capital do Tigré, onde manteve diálogo com o líder da Frente, Debretsion Gebremichael. Apesar de ter recebido críticas enquanto mediador chefe da crise devido a supostas relações próximas com Abiy Ahmed, Obasanjo logrou o estabelecimento de uma nova trégua entre os beligerantes em 2 de novembro de 2022.

h) Caminhos para superar a crise

Depois do fim do primeiro cessar-fogo, que durou de março a agosto de 2022, a retomada do conflito reinaugurou uma guerra com poucas chances de vitória para qualquer lado, na qual o sofrimento humano só tende a se alastrar. Houve retrocesso em termos humanitários, já que o bloqueio geral ao Tigré foi restabelecido, dificultando o acesso a gêneros alimentícios básicos, à água e à assistência médica para milhões de pessoas.

As movimentações para o restabelecimento de uma trégua remontam a outubro de 2022. No início desse mês, o governo da Etiópia e a FLPT anunciaram a participação em um encontro proposto pela UA, para negociar a paz. A cidade escolhida para sediar as negociações foi Pretória, na África do Sul. A reunião de “alto nível” decorreu sob os auspícios da UA, com a presença do ex-presidente queniano Uhuru Kenyatta e da ex-vice-presidente sul-africana Phumzile Mlambo-

¹³⁹ Aprovado em 2000 pelo Congresso estadunidense, o AGOA é parte do *Trade and Development Act of 2000*. Integra uma série de iniciativas regionais dos EUA baseadas na filosofia “trade, not aid” como ferramenta para o desenvolvimento econômico. O AGOA fornece uma série de benefícios comerciais e tarifários para vários países da África subsaariana, além de estimular maior cooperação e assistência técnica entre eles e os EUA.

¹⁴⁰ Os EUA, assim como outros atores internacionais, também chegou a sugerir a diversificação dos atores envolvidos no processo de mediação. Aventou-se, por exemplo, a participação do Quênia, que contaria com maior simpatia de Mekelle. No mês de agosto de 2022, no entanto, o candidato apoiado por Uhuru Kenyatta, ex-presidente queniano que conta com o respaldo da FLPT, foi derrotado na corrida pelo poder em Nairóbi.

Ngcuka, além de representantes da Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD, na sigla em inglês), das Nações Unidas e dos EUA. O governo central saudou a iniciativa como sendo uma oportunidade para resolver o conflito, enquanto a FLPT destacou a necessidade de um cessar-fogo, do fim das barreiras ao acesso de ajuda humanitária, e a retirada imediata das tropas da Eritreia do conflito. Entretanto, no dia 18 de outubro, o governo central avançou suas ações dentro do território do Tigré, tomando três cidades no norte da região.

Os esforços mediadores da UA, encabeçados por Olusegun Obasanjo, trariam resultados somente alguns dias depois, em 2 de novembro de 2022, quando duas das partes envolvidas no conflito – o governo da Etiópia e a Frente de Libertação do Povo do Tigré – chegaram a um acordo para cessar os combates de maneira definitiva¹⁴¹. Os EUA, a ONU e a IGAD enviaram observadores para o processo. Entre outros pontos, de acordo com o texto do acordo, os combatentes da FLPT serão desmobilizados e integrados ao Exército Nacional, de modo que seja respeitada a Constituição do país, que determina que haja apenas uma força armada. O pacto também estabelece mecanismos para negociações políticas entre os dois lados e uma “política de justiça de transição para garantir a prestação de contas, a verdade, a reconciliação e a cura”. O êxito no estabelecimento de um consenso surpreendeu parte da comunidade internacional.

A nova trégua é, na verdade, um acordo de paz que estabelece compromisso de cessação permanente de hostilidades. Alcançado sob os auspícios da UA, o acordo é um sinal positivo de que soluções negociadas são possíveis e fornece potencial alívio humanitário para muitos etíopes assolados pela fome e pelas demais consequências da violência. A FLPT comprometeu-se a desarmar os seus combatentes em até trinta dias após a celebração do acordo.

As negociações para uma paz permanente devem abordar a questão do oeste do Tigré. Essa área é administrada pelo Tigré desde o início da década de 1990, quando surgiu a atual ordem constitucional, mas é reivindicada pelos *amhara*, que se aproveitaram do conflito atual para tomá-la em 2020, com a justificativa de que estariam exercendo o direito de comunidades que viviam na região historicamente, antes da vigência da atual constituição. Estima-se que mais de 700 mil cidadãos de origem *tigré* foram desalojados em função da atuação das milícias *amhara*.

O primeiro-ministro Abiy Ahmed comprometeu-se a realizar uma implementação honesta das determinações do acordo, entre as quais consta o fim do bloqueio a Tigré. Na terceira semana de novembro de 2022, os primeiros caminhões com ajuda humanitária começaram a chegar à região. A postura silenciosa da Eritreia é uma das principais preocupações atuais: não houve comentários oficiais do governo quanto à intenção do país de aderir ou não à cessação de hostilidades. Isso pode colocar a perder essa nova tentativa de se alcançar a paz.

Forjar uma paz duradoura requer a manutenção do cessar-fogo acordado, a formação de normas de anistia e a retomada, por parte do governo central, dos subsídios e das transferências financeiras ao Tigré. Considerando também a total ausência de representantes *tigrés* no parlamento etíope, já que a licença partidária da FLPT foi caçada em janeiro de 2021, um novo processo eleitoral democrático deve ser levado em conta como forma de abrandar as tensões. Tal fato decorre da não realização das eleições nacionais de 2021 em boa parte do território do Tigré, mas, também, da priorização que os grupos *tigrés* têm dado à luta insurgente em detrimento da participação eleitoral. Serviços bancários e de telecomunicação, entre outros, devem ser retomados, uma vez que são ferramentas essenciais ao bem-estar da população.

Dada a longa história da Etiópia, não se deve considerar apressadamente que há barreiras intransponíveis à estabilização do país e ao seu fortalecimento futuro. No entanto, a questão das

¹⁴¹ O acordo entrou em vigor no dia seguinte, 3 de novembro de 2022, exatamente dois anos após o início do conflito. A Eritreia e outros atores envolvidos não participaram do acordo, o que lhes deixa em posição ambígua.

terras ocupadas e o direito das pessoas expulsas deve ser resolvido entre os grupos políticos. No atual conflito, tanto *tigrés* quanto *amharas* aproveitaram-se para adentrar regiões em litígio.

V. Grande Represa do Renascimento Etíope (GERD)

a) Histórico

A Grande Represa do Renascimento Etíope (GERD, na sigla em inglês) é uma represa em construção no rio Nilo Azul desde 2011. O projeto situa-se a quinze quilômetros da fronteira com o Sudão, país que, assim como o Egito, fica à jusante da barragem. Com a GERD, busca-se superar a escassez crônica de energia na Etiópia e exportar excedentes energéticos aos países vizinhos. A represa também visa a assegurar oferta hídrica, de modo a atender as perspectivas demográficas do país que é, hoje, o segundo mais populoso da África, com cerca de 115 milhões de habitantes, e que deverá chegar a 130 milhões em 2030 e 200 milhões em 2050. Somente 47% da população etíope está conectada à rede de eletricidade. Com capacidade instalada de 5,2 gigawatts, a represa será a maior do continente africano e a sétima maior do mundo. Seu reservatório, quando cheio, terá capacidade total de 74 bilhões de metros cúbicos, equivalente a quase todo o fluxo anual do Nilo. A terceira fase do enchimento do reservatório da represa foi concluída em agosto de 2022. Em torno de 80% do projeto da GERD já está concluído, ela começou a gerar energia elétrica em 2022, e suas atividades comerciais deverão estar completamente operacionais em 2025.

Em 2011, foi anunciada a construção da represa, orçada em US\$ 4,8 bilhões e com realização concedida à empresa italiana Salini Impreglio. Uma das críticas ao projeto é o seu suposto “superdimensionamento”. O financiamento internacional para projetos no Nilo Azul é escasso, em parte devido a campanhas de boicote pelo Egito, que almeja manter sua hegemonia hídrica regional. Nesse sentido, a Etiópia financiou a GERD com fundos domésticos, como a emissão de títulos e contribuições individuais. A China também contribuiu com o projeto por meio de empréstimos para financiar linhas de transmissão, por meio do envio de turbinas e por meio do envolvimento direto de construtoras chinesas em parte da obra.

A exportação de excedentes para países vizinhos, como Sudão, Egito e Djibouti, demandará a construção de linhas de transmissão. O reservatório, ademais, poderá servir ao turismo, atividade que corresponde a 10% do produto interno bruto (PIB) etíope, e à pesca. No que diz respeito a impactos ambientais, a construção da barragem poderá reduzir o número de inundações à jusante, em benefício dos habitantes de regiões ribeirinhas. Eventual restrição da oferta hídrica, no entanto, poderá prejudicar sistemas de agricultura e de abastecimento do Egito e do Sudão.

Etiópia, Egito e Sudão estão diretamente envolvidos no contencioso em torno da construção da represa. Os dois últimos pressionam pela celebração de um acordo juridicamente vinculante quanto ao enchimento dos reservatórios e à operação da barragem, argumentando que a segurança hídrica dos países está em jogo¹⁴². A Etiópia argumenta que a represa trará grandes benefícios aos três países e que nenhum dano significativo será causado aos países à jusante. Já que a temática envolve todos os países da bacia, Uganda, Tanzânia, Ruanda, Quênia, República Democrática do Congo (RDC) e Burundi também participam indiretamente das discussões. Potências regionais, como Turquia, Catar, Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos (EAU) e mundiais, notadamente Estados Unidos (EUA), China e Rússia, além de organismos

¹⁴² Conforme políticos egípcios, o Nilo garante 90% da água doce do Egito, além de ser fundamental para a irrigação agrícola e para a geração de energia no país.

internacionais, como a União Africana (UA) e o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), também se engajam nos debates sobre o tema.

b) Bases jurídico-institucionais para o aproveitamento do rio Nilo

Não há um regime unificado na bacia do Nilo. Inicialmente, entendimentos entre Reino Unido e outras potências coloniais estabeleceram a hegemonia britânico-egípcia ao longo de toda a bacia. Os “Acordos do Nilo” de 1929 e 1959, entre Egito e Sudão, consolidaram esse cenário. Reconheceram-se quotas de 55,5 e 18,5 bilhões de metros cúbicos, respectivamente, aos países, bem como o direito de construir as represas de Assuã (Egito) e Roseires (Sudão). Formou-se uma Comissão Técnica Conjunta Permanente, voltada para estudos e supervisão de projetos ao longo da bacia.

A Iniciativa da Bacia do Nilo, de 1999, que envolveu todos os países da bacia do Nilo, procurou desenvolver o rio de maneira cooperativa e introduziu os conceitos de “alocação hídrica equitativa” e de “segurança hídrica”. Em 2010, contudo, Egito e Sudão rejeitaram o acordo temendo redistribuições de volumes hídricos. As alterações textuais propostas foram rejeitadas e levaram à estagnação das negociações.

O Acordo sobre a Declaração de Princípios de 2015, que envolve Egito, Etiópia e Sudão e dispõe especificamente sobre a GERD, representa o principal avanço normativo recente, embora sua implementação venha se mostrando problemática. Preveem-se recomendações feitas por especialistas e um mecanismo ministerial de consultas. O enchimento da GERD deveria ocorrer após entendimento entre os signatários. O mecanismo embrionário de resolução de disputas reconhece o direito de países à montante de priorizar a produção de energia elétrica, o que consolida a ascensão etíope em tema até então dominado pelo Egito. Após o início da construção, comitês de especialistas foram formados para fazer recomendações; apesar de algumas terem sido incorporadas pela Etiópia, em 2017, não houve consenso sobre como adotar os princípios da Declaração. Em março de 2022, por exemplo, o governo egípcio declarou que a decisão unilateral etíope de iniciar as operações da GERD era novo sinal da persistente violação, pelos etíopes, dos compromissos estabelecidos na Declaração de Princípios. O acordo de 2015 não lida com todos os temas hidropolíticos do Nilo, já que a divisão de volumes hídricos persiste como contencioso entre todos os outros Estados ribeirinhos da bacia.

c) Rede de interesses e conflitos relacionados à GERD

A construção da GERD relaciona-se, também, a interesses e conflitos políticos em nível interno, regional – junto a vizinhos imediatos e a potências regionais – e mesmo mundial. A GERD, portanto, deve ser analisada como instrumento de reequilíbrio na distribuição de força de uma região geopoliticamente importante por um país que, entre 2000 e 2013, cresceu a uma taxa anual de 7%.

i. Internos na Etiópia

A construção da GERD tem sido instrumentalizada politicamente pelo primeiro-ministro Abiy Ahmed, que busca pacificar o país em meio a uma frágil transição política. Tornou-se o símbolo do projeto político em curso de construção de uma identidade nacional etíope, que foi chamado de “Etiopacidade” ou “*Ethiopiawinet*”, em detrimento das clivagens étnicas e sectárias.

Assim, é um ativo do governo central na atual guerra civil contra a Frente de Liberação do Povo do Tigré (FLPT).

ii. Regionais de vizinhos imediatos (Egito, Eritreia, Somália, Quênia, Sudão do Sul e Sudão)

A abordagem diplomática etíope busca neutralizar a oposição de seus vizinhos à GERD, especialmente a do Egito e a postura dúbia do Sudão. Esses países (sobretudo do Nilo Branco – Sudão do Sul e Quênia) podem ser beneficiários de maior oferta energética com venda do excedente de energia por parte da Etiópia.

O Egito, a “dádiva do Nilo” nas palavras de Heródoto, opõe-se fortemente à GERD e não descarta o emprego de forças militares para impor seus interesses. Nesse contexto, suspeita-se que o *Cyber Horus Group* tenha sido patrocinado pelo governo egípcio para realizar ataques *hackers* contra a Etiópia. O fato não foi comprovado, mas, se verdadeiro, terá sido o primeiro ataque cibernético realizado por africanos contra indivíduos de outro país africano. O Egito também está engajado em uma “guerra de propaganda computacional”, na qual promove desinformação nas redes sociais, e em uma contraofensiva diplomática cujo objetivo é isolar a Etiópia. A oposição à GERD se consubstancia, ainda, na busca por securitizar o assunto e por inseri-lo entre os temas da 27ª Conferência das Partes (COP27) no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), realizada em Sharm El Sheikh, no Egito, em novembro de 2022.

O Sudão tem postura oscilante quando à GERD: já apoiou o projeto e voltou atrás duas vezes. A despeito do receio de restrição do fluxo d’água, que teria ocorrido já na primeira fase de enchimento da barragem, o Sudão se interessa pelo aumento da oferta energética viabilizado pela GERD. Após o golpe militar que depôs Omar al-Bashir e a assinatura dos Acordos de Abraão, promovidos pelos EUA e endossados pelo Egito, o Sudão voltou a se opor ao projeto.

Apesar de as conversas entre os três países terem evoluído, duas divergências persistem: os protocolos de mitigação em estações de seca e um mecanismo de resolução de disputas. O Egito e o Sudão buscam uma garantia de que a Etiópia assegure volume hídrico suficiente (pré-estabelecido) em tempos de seca, algo rechaçado pelos etíopes. Os egípcios exigem, também, que se permita a geração de energia pela represa de Assuã mesmo durante o período de seca. Ademais, busca-se um entendimento acerca de como conduzir conflitos hídricos no futuro, já que o Egito busca um mecanismo formal vinculante, ao passo que a Etiópia prefere algo mais flexível.

iii. Rede de alianças com potências médias do Grande Oriente Médio

As partes regionais envolvidas na controvérsia em torno da GERD buscam apoio à luz da disputa entre eixos aliados do Oriente Médio, o que gera consequências significativas para a região. A Etiópia tenta manter-se equidistante, para não ser vista como “Estado-cliente” de nenhum grupo.

Embora a Arábia Saudita e os EAU invistam em energia, em turismo e em manufaturas na Etiópia, além de agricultura para reforçarem sua segurança alimentar, esses países do Golfo têm-se aproximado da Eritreia e do Egito. Catar e Turquia, por sua vez, aproximaram-se da Etiópia, antagonizando o Egito. A Turquia, alijada da Eritreia pelos países do Golfo, acentuou sua presença na Etiópia a partir da política *Open to Africa* iniciada em 2005 e tornou-se o segundo maior investidor na Etiópia, atrás da China. A aproximação Turquia-Etiópia é essencialmente econômica,

mas ganhou contornos políticos em razão de compartilharem relações tensas com o Egito. Em 2017, Erdogan obteve do Sudão os direitos de utilização da cidade portuária na ilha de Suakin.

O jogo de interesses das potências médias regionais inter-relaciona-se à atuação das potências mundiais, sobretudo às consequências da política dos EUA para o Oriente Médio de apoio a Israel – os Acordos de Abraão e seus reflexos: o Egito apoiou a normalização das relações junto aos países da Liga Árabe e, com isso, obteve apoio americano ao seu pleito contrário à GERD; e o Sudão reconheceu Israel sob mediação americana.

iv. Participação de potências mundiais

Durante o governo Trump, os EUA mediarão o conflito a pedido do Egito. A Etiópia deixou as conversas sob alegação de que a proposta americana foi demasiadamente parcial em favor do Egito. Na perspectiva etíope, a proposta tornaria o país “devedor de água” ao Sudão e ao Egito. Após a Etiópia anunciar a finalização da primeira fase de enchimento da represa (julho de 2020), sem o consentimento do Egito e do Sudão, os EUA cortaram cerca de US\$ 130 milhões de diversos programas de auxílio humanitário, de combate ao terrorismo e de treinamento militar. Em julho de 2022, por ocasião da visita do enviado especial dos EUA para o Chifre da África, embaixador Mike Hammer, ao Egito, os EUA reiteraram seu engajamento ativo na busca de uma solução diplomática sob os auspícios da UA, para que seja elaborado um acordo capaz de suprir as necessidades de todos os cidadãos no curso do Nilo – inclusive sudaneses e etíopes. Em encontro com o presidente egípcio al-Sisi durante a COP27, em novembro de 2022, o presidente Biden reiterou não somente o apoio estadunidense aos direitos hídricos do Egito como também expressou solidariedade quanto aos desafios econômicos e de segurança alimentar causados pela Guerra da Ucrânia.

A União Europeia (UE) condenou o anúncio da conclusão da segunda fase de enchimento do reservatório (julho de 2021) sem a conclusão de acordo prévio com os vizinhos à jusante (Sudão e Egito).

A China enfatiza a política de não interferência em assuntos domésticos e pede negociação às partes. A China objetiva resguardar seus interesses econômicos com todos os atores envolvidos e defende o processo mediador sob a UA.

Após o fracasso da mediação estadunidense, o governo egípcio solicitou o auxílio mediador da Rússia, mas Moscou evita assumir esse papel e prefere atuar de maneira equidistante nos fóruns multilaterais, apoiando o processo negociador conduzido pela UA. Tal qual a China, enfatiza sua política de não interferência com o fito de evitar que o tema da GERD impeça a cooperação com os três países em outras áreas. Contudo, mostrou-se mais ativa e ofereceu bons ofícios desde a primeira Cúpula Rússia-África (2019), na qual Putin se reuniu com Abiy e al-Sisi e ofereceu auxílio para chegar a um acordo. Há uma ligeira simpatia russa pela Etiópia, o que é explicado, também, pela maior proximidade dos EUA ao Egito. Adis Abeba sediará a próxima cúpula Rússia-África, prevista para 2023.

v. Mediações internacionais

A UA assumiu o papel de mediação em junho de 2020 após Cyril Ramaphosa, como então presidente da UA, ter persuadido os três disputantes a não levar a disputa ao CSNU. Após um ano, já sob a liderança congoleza na presidência do grupo, as negociações não deram frutos. Em resposta, Egito e Sudão, apoiados pela Liga Árabe, levaram o tema novamente ao CSNU. Em julho

de 2021, porém, o Conselho recusou-se a analisar o assunto, devolvendo-o à UA. O CSNU foi quase unânime ao retornar o contencioso para a UA, o que representou revés para Sudão e Egito. A administração Biden, de maneira similar, foi clara ao afirmar que caberia à UA lidar com a disputa. Teme-se, no entanto, que a falta de envolvimento do CSNU aumente o risco de escalada de tensões. A RDC propõe solução em abordagem bifásica, que trate, primeiro, do assunto mais imediato de enchimento da GERD e, em seguida, das garantias acerca do fluxo hídrico durante o enchimento e quando já em operação.

A GERD não foi discutida na Cúpula da UA de fevereiro de 2022, sob a presidência senegalesa, mas assegurar o retorno das conversas entre Etiópia, Sudão e Egito é uma prioridade para a organização. Em outubro de 2022, uma Comissão Técnica Permanente entre Sudão e Egito voltou a reunir-se depois de um hiato de quatro anos, o que fortalece a pauta de interesses hídricos comuns entre os dois países (ainda que a GERD não seja diretamente abordada). A retomada de um diálogo tripartite, no entanto, não parece estar no horizonte próximo.

VI. Gana e a questão da Togolândia Ocidental

A questão da Togolândia Ocidental ou Crise Francófona está entre os movimentos separatistas de menor repercussão na África. Trata-se de uma revolta em andamento, liderada pela Frente de Restauração da Togolândia Ocidental (FRTO), uma organização nacionalista da etnia *ewe*. O objetivo do movimento é conseguir a independência em relação a Gana.

De forma similar à Ambazônia no Cameroun (ver seção específica neste tópico), o caso da Togolândia relaciona-se à partilha territorial de uma então colônia alemã – a Togolândia –, tomada pelas forças vencedoras da Primeira Guerra Mundial. França e Reino Unido dividiram a área em duas: a leste, criou-se a Togolândia Francesa (que se tornou o Togo em 1960) e, a oeste, a Togolândia Britânica.

Em 1957, o governo britânico deixou de tutelar a Togolândia Britânica; um ano antes, plebiscito sob supervisão da Organização das Nações Unidas (ONU) ofereceu duas opções: ou o território seguiria tutelado até que a parte francesa decidisse seu futuro ou seria feita uma união com o que futuramente viria a ser Gana. Não houve a alternativa pela independência. O resultado do referendo foi contestado e, embora a maioria da população da Togolândia Britânica seja francófona, o território foi incorporado à Costa do Ouro, que se tornaria Gana em 1957.



Fonte: Deutsche Welle

A questão voltou à tona em 2017, após a prisão de membros de um grupo que vestia camisetas alusivas à independência da Togolândia Ocidental. Esse foi o marco inicial de uma série de atos repressivos, como o indiciamento de indivíduos pelo simples fato de estarem conversando em francês. Em setembro de 2020, os separatistas da FRTD declararam a soberania da Togolândia Ocidental. *Outdoors* foram erguidos pelo território, um depósito de armas foi tomado e acessos à capital (Acra) foram bloqueados. Desde então, o conflito entre separatistas e forças policiais de Gana recrudesceu, a ponto de as forças separatistas iniciarem o treinamento de seu futuro exército, o que levou o governo de Gana a acionar as Forças Armadas em novembro. A situação segue sem resolução.

A Togolândia Ocidental integra a Organização das Nações e Povos Não Representados, que representa os interesses daqueles que não são reconhecidos como Estados independentes.

VII. Golfo da Guiné

Essa seção aborda o golfo da Guiné enquanto região, especialmente em relação aos desafios de segurança marítima comuns da área (pirataria e correlatos). Para mais detalhes acerca da situação nacional de alguns países que integram a região, ver seções correspondentes neste tomo.

a) Localização

O golfo da Guiné é a área da costa ocidental africana banhada pelo oceano Atlântico Sul que se estende do Senegal a Angola. A área compreende 17 países: Benin, Cameroun, Guiné Equatorial, Gana, Gabão, Côte d'Ivoire, Nigéria, Togo, Angola, República do Congo, República Democrática do Congo (RDC), Libéria, Serra Leoa, Guiné, Guiné-Bissau, Gâmbia e Senegal. Ela abrange 2,3 milhões de quilômetros quadrados e aproximadamente seis mil quilômetros de costa. A definição da região não é uniforme: alguns analistas incluem as ilhas próximas à costa continental, como o arquipélago de São Tomé e Príncipe e Cabo Verde.



Fonte: CSIS

b) Relevância

O golfo da Guiné tem produto interno bruto (PIB) combinado de US\$ 866 trilhões (2021), valor que representa cerca de 45% do PIB da África Subsaariana. Possui reservas de hidrocarbonetos, recursos pesqueiros e minerais. É também uma importante zona de navegação para o transporte de mercadorias e para a pesca internacional, além de petróleo e gás¹⁴³. É responsável por 25% do tráfego marítimo africano e abriga cerca de vinte portos marítimos comerciais. É a principal rota para os maiores produtores de petróleo da África: Nigéria e Angola. A autonomia e segurança da região são fundamentais para a estabilização do Atlântico Sul e para a salvaguarda da soberania e dos interesses dos países de ambas as margens do oceano.

c) Problemas securitários

A pirataria¹⁴⁴, o assalto à mão armada no mar, o rapto de marítimos, a pesca ilegal, o contrabando e o tráfico e o crime organizado transnacional representam grandes ameaças à segurança marítima no golfo da Guiné e, em última análise, ao desenvolvimento econômico de toda a região. Houve expressivo crescimento dos problemas nos anos 2000. Se antes o foco da pirataria era o Chifre da África, hoje as ameaças concentram-se no golfo da Guiné. A costa da Nigéria, maior economia da região, é o local mais visado.

d) Estratégias de segurança da região

A Comissão do Golfo da Guiné (CGG)¹⁴⁵ foi estabelecida pelo 2001, com objetivo de fomentar a cooperação entre os Estados-Membros costeiros para transformar a sub-região em uma zona de paz e segurança. Outra tarefa da CGG é facilitar as consultas regionais, prevenir, gerir e resolver os conflitos que possam surgir da delimitação das fronteiras marítimas e da exploração econômica e comercial dos recursos naturais dentro das fronteiras nacionais.

A Estratégia Marítima Integrada de África 2050 foi adotada pela União Africana (UA) em 2012, para aumentar o enorme potencial do setor marítimo africano e da economia azul. O objetivo geral da estratégia é tanto o estabelecimento de uma Zona Marítima Exclusiva Combinada da África quanto a otimização da Zona Costeira Integrada Africana¹⁴⁶.

Talvez a mais importante estrutura regional de cooperação seja a Arquitetura de Yaoundé. Em 2013, após uma conferência especial entre a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO ou ECOWAS, na sigla em inglês), a Comunidade Econômica dos Estados

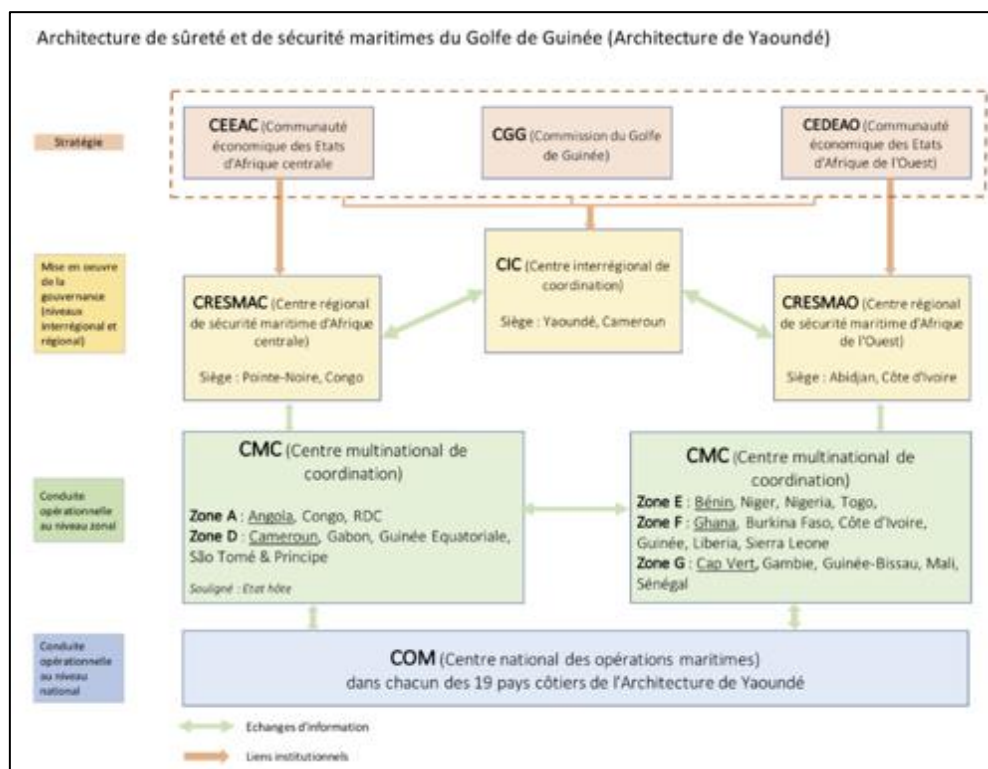
¹⁴³ Há potencial de ampliação atual e futuro, sobretudo em razão da guerra na Ucrânia e das sanções à Rússia.

¹⁴⁴ De acordo com a Convenção de Montego Bay, pirataria é definida como qualquer ato de violência, detenção ou depredação cometido por meios privados contra outros navios, aeronaves ou pessoas, em alto-mar ou em áreas fora da jurisdição de qualquer Estado. Todavia, a maioria dos ataques na região do golfo ocorreram nas águas territoriais dos países, e não em alto-mar, o que os caracterizaria não como pirataria – e, portanto, não como uma ameaça internacional, a ser combatida por todos os países, de acordo com a mesma convenção –, mas como casos de violência no mar – sob a jurisdição e responsabilidade dos países costeiros. O que pode parecer apenas uma questão de nomenclatura, todavia, tem implicações muito mais profundas, já que a ideia de pirataria – e de combate a ela – serve, em grande medida, como justificativa para crescentes intervenções e ingerência externas na região.

¹⁴⁵ Formada originalmente por Angola, República do Congo, Gabão, Nigéria e São Tomé e Príncipe. Em 2008, Cameroun, Guiné Equatorial e a República Democrática do Congo (RDC) aderiram à organização.

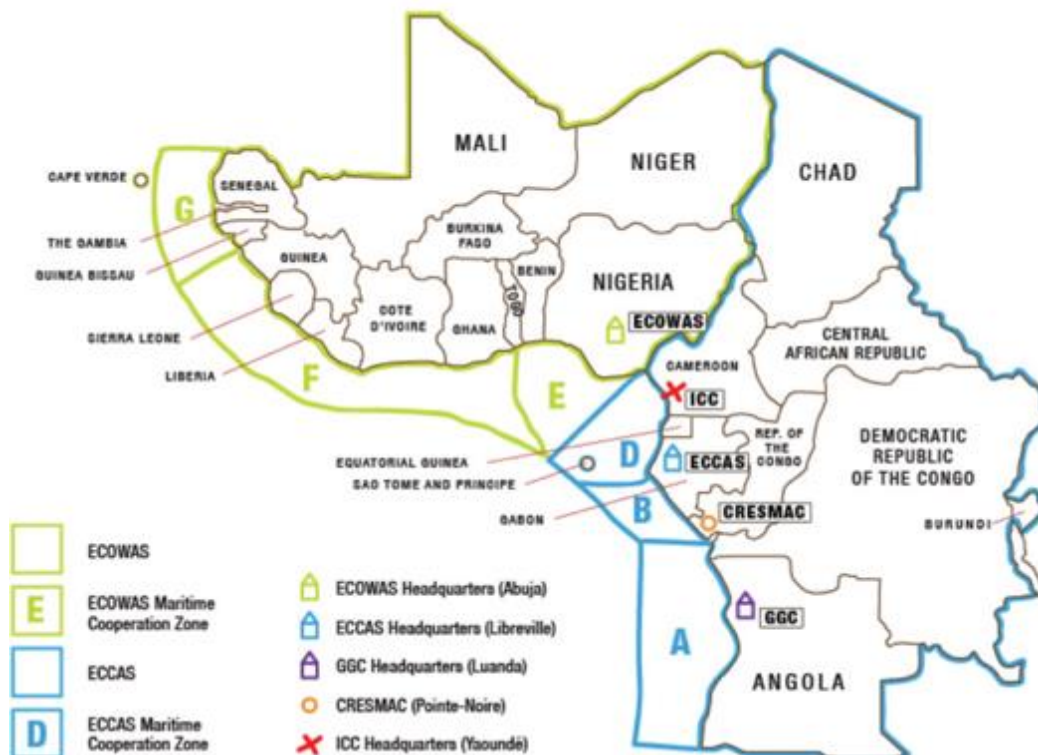
¹⁴⁶ Em 2016, os chefes de Estado e de Governo da UA reuniram-se em Lomé para uma Cúpula extraordinária visando a debater a Carta da União Africana sobre Segurança Marítima, Segurança e Desenvolvimento. Esse documento renovou a responsabilidade no desenvolvimento sustentável das águas africanas. O tratado ainda não está em vigor.

da África Central (ECCAS, na sigla em inglês) e a CGG, 25 Estados concordaram em cooperar na repressão do crime organizado transnacional no domínio marítimo, pirataria marítima, pesca e outras atividades ilegais: foi assinado o Código de Conduta de Yaoundé¹⁴⁷. Com o código como um acordo fundamental, foi iniciada uma arquitetura de segurança marítima composta por componentes internacionais, regionais, zonais e nacionais, que ficou conhecida como Arquitetura de Yaoundé. Esses componentes são: o Centro de Coordenação Inter-regional (ICC, na sigla em inglês), o Centro Regional de Segurança Marítima da África do Oeste e Central (CRESMAO e CRESMAC, respectivamente), os Centros Multinacionais de Coordenação Marítima (MMCC, na sigla em inglês) com zonas de atuação, e os Centros Nacionais de Operações Marítimas (MOC, na sigla em inglês). Conforme sugerem os dados dos últimos anos, parece ter havido progresso com a implementação das iniciativas de segurança, embora não esteja claro se a queda nos incidentes decorreu das restrições da pandemia ou de avanços concretos em termos de segurança. Trata-se de um problema relativo ao crime organizado, que demanda capacidade de investigação e de instauração de processos judiciais contra as redes criminosas para garantir a segurança das linhas marítimas. A Arquitetura de Yaoundé, no entanto, ainda carece de uma estrutura legislativa e judicial adequada.



Fonte: European External Action Service (EEAS)

¹⁴⁷ Código de Conduta sobre a Repressão à Pirataria, Roubo Armado contra Navios e Atividades Marítimas Ilícitas no Oeste e África Central.



Zonas multinacionais de Coordenação Marítima na África Ocidental e Central

Fonte: *International Crisis Group*

e) Ações de outros Estados e ações em conjunto com outros Estados

Concomitante à criação da Arquitetura de Yaoundé, foi criado o G7++ Grupo de Amigos do Golfo da Guiné (FOGG, na sigla em inglês)¹⁴⁸. É um grupo multilateral de segurança marítima que apoia a implementação do Arquitetura de Yaoundé. É sempre liderado por uma Secretaria sediada no país que detém a presidência rotativa do G7. Em 2015, foi proposto que o país do G7 que lidera o Secretariado fosse acompanhado por um signatário do Código de Conduta de Yaoundé como cossecretário.

A União Europeia (EU) atua sobretudo com base na Estratégia da UE para o Golfo da Guiné e no Plano de Ação da Estratégia de Segurança Marítima da UE. Em 2014, lançou a estratégia para apoiar os objetivos da Arquitetura de Yaoundé e o plano de ação foi posteriormente lançado para apoiar a implementação da estratégia. Por meio da estratégia e do plano de ação, a UE pretende apoiar os esforços regionais para enfrentar os muitos desafios da segurança marítima

¹⁴⁸ Os participantes são classificados em dois grupos: doadores e beneficiários. Os doadores estão divididos em países do G7 e países não pertencentes ao G7, enquanto os beneficiários estão divididos em Estados individuais e organizações sub-regionais. No que diz respeito aos doadores, os países participantes do G7 são Itália, França, Reino Unido, Alemanha, Japão, Canadá e Estados Unidos (EUA), enquanto os países não pertencentes ao G7 são Austrália, Bélgica, Brasil, Coreia do Sul, Dinamarca, Espanha, Noruega, Holanda, Portugal e Suíça, mais a União Europeia (UE), a Interpol, o Organização Marítima Internacional (IMO, na sigla em inglês), o Centro de Análise e Operações Marítimas – Narcóticos (MAOC-N) de Lisboa e o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, na sigla em inglês). Em relação aos beneficiários, a contraparte africana é composta pelos seguintes Estados e organizações: Angola, Benin, Cabo Verde, Cameroun, República do Congo, República Democrática do Congo (RDC), Gana, Guiné, Côte d'Ivoire, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo; União Africana (UA), Comunidade Econômica dos Estados da África Central (ECCAS, na sigla em inglês), Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO ou ECOWAS, na sigla em inglês), a Comissão do Golfo da Guiné (GGC) e o Centro de Coordenação Inter-regional (ICC, na sigla em inglês).

e do crime organizado transnacional. A UE trabalha para reforçar as organizações que operam em nível regional e nacional, fortalecer a cooperação e promover economias mais prósperas e resilientes¹⁴⁹.

As antigas metrópoles da região – França, Reino Unido, Portugal, Bélgica e Espanha – fornecem apoio logístico e treinamento para as marinhas locais. A Marinha da França, por exemplo, organiza anualmente de três a quatro exercícios regionais, culminando em um grande exercício anual chamado Exercício para Operações Marítimas da Grande Marinha Africana (NEMO). Também realiza patrulhas na costa da região.

Os Estados Unidos (EUA) criaram o *United States Africa Command* (AFRICOM) em 2007 e reativaram a Quarta Frota¹⁵⁰. Desde a criação do AFRICOM, a Marinha dos EUA tem intensificado ainda mais sua presença na região, especialmente por meio da realização de exercícios conjuntos e de treinamentos com as marinhas dos países do golfo da Guiné. Os EUA consideram a região como de seu interesse estratégico. Em declaração ao Congresso dos EUA em 2019, o AFRICOM descreve o golfo da Guiné como “uma prioridade estratégica devido ao seu papel nos mercados globais de petróleo, rotas comerciais e residência de aproximadamente 75 mil cidadãos norte-americanos”. Assim, há programas de apoio e treinamento bilaterais realizados pelos departamentos de Estado e de Defesa para combater os crimes no golfo da Guiné. O Exercício *Obangame Express*, o maior exercício marítimo multinacional da África Ocidental, liderado pelos EUA, já contou com onze edições, a mais recente em 2022. A atividade tem o propósito de treinar os países africanos da costa ocidental e central para fortalecimento da segurança marítima na região do golfo da Guiné, por meio de exercícios de simulação de combate à pesca ilegal, à poluição no mar, à pirataria, ao terrorismo; também conduzem exercícios de busca e salvamento e de treinamento para os centros de operações marítimas para realizar operações de interdição¹⁵¹.

A China tem buscado ampliar a participação na região com investimentos, além de entregar barcos e navios de patrulha modernos para as marinhas do golfo da Guiné, fortalecendo sua influência na região. Houve boatos recentes a respeito de uma possível base militar chinesa na Guiné Equatorial.

O Brasil realizou a Operação Guinex-I com a Fragata “Independência”, em 2021, na área marítima do golfo da Guiné, com o objetivo de incrementar as capacidades de segurança marítima, tanto brasileiras como dos países da região, por meio de exercícios combinados e de adestramento

¹⁴⁹ Há também um conjunto de programas e projetos voltados para a implementação da Estratégia e Plano de Ação. O financiamento provém tanto do Instrumento de Contribuição para a Segurança e para a Paz (IcSP) como do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED). Entre esses, cumpre mencionar: Mecanismo de Monitoramento, Apoio e Avaliação de Rotas Marítimas Críticas (CRIMSON, na sigla em inglês), Rede Inter-Regional do Golfo da Guiné (GoGIN, na sigla em inglês), apoio à Segurança Marítima Integrada da África Ocidental (SWAIMS, na sigla em inglês), Programa de Apoio à Estratégia de Segurança Marítima na África Central (PASSMAR, na sigla em inglês), Segurança Portuária da África Ocidental e Central (WeCAPS, na sigla em inglês), *Seaport Cooperation Project* (SEACOP), Cooperação UE – UNODC em Segurança Marítima e Vigilância no Golfo da Guiné, entre outros.

¹⁵⁰ A Quarta Frota integra o USSOUTHCOM. Criada em 1943 e desativada em 1950, tem como áreas de atuação as porções dos oceanos Pacífico e Atlântico que banham as Américas Central e do Sul. O AFRICOM, por sua vez, conta com a Sexta Frota, a qual tem como áreas de atuação o mar Mediterrâneo, o oceano Atlântico e parte do oceano Índico.

¹⁵¹ A edição de 2022 do *Obangame Express* ocorreu em cinco zonas do oceano Atlântico e golfo da Guiné, estendendo-se do Senegal a Angola e através da ECOWAS e da ECCAS. As 32 nações participantes foram: Angola, Bélgica, Benin, Brasil, Cabo Verde, Cameroun, Canadá, Côte d’Ivoire, Dinamarca, Guiné Equatorial, França, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Itália, Libéria, Marrocos, Namíbia, Holanda, Nigéria, Polônia, Portugal, República do Congo, RDC, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Espanha, Togo e EUA.

mútuo¹⁵². Em 2022, houve a Guinex-II, que visou a promover a interoperabilidade com as marinhas e guardas costeiras na área do golfo da Guiné, como Côte d'Ivoire, São Tomé e Príncipe, Cameroun, Nigéria e Cabo Verde¹⁵³, por meio de exercícios no mar e no porto, mantendo a representação da Marinha do Brasil no Atlântico Sul. As operações incluem embarque e inspeção de embarcações, manobras de lanchas rápidas, técnicas de operações especiais, entre outras. Não houve muitas diferenças significativas entre a Guinex-I e a Guinex-II. A segunda foi marcada por maior quantidade de reuniões preparatórias e maior alinhamento para a execução das atividades, além da preocupação com interesses comerciais, pois o Brasil apresentou seus produtos de defesa.

Em 20 de setembro de 2022, foi publicada uma declaração conjunta de um grupo de países atlânticos¹⁵⁴, inclusive o Brasil. Na declaração, esses países demonstram interesse em fortalecer a cooperação para enfrentar os desafios comuns da região visando a manter uma zona de paz e cooperação, dentro dos parâmetros do desenvolvimento sustentável. A declaração foi aberta a todos os demais países atlânticos que mostrem interesse em juntar-se a ela.

f) Tentativas de golpe no golfo da Guiné e o golpe de 2021 na Guiné

Além da pirataria e problemas correlatos na costa, há outras questões securitárias que assolam a região – sobretudo terrorismo e separatismo. A soma de insegurança marítima e terrestre com Estados fracos, em termos de governança, mas com razoável crescimento econômico atual e potencial futuro, gera instabilidade político-social na África Ocidental. Outrossim, a instabilidade pode ser agravada pela proximidade da região com o Sahel, cujas crises em Burkina Faso, Mali, Níger e Chade têm reflexos na região costeira, sobretudo Mali e Burkina Faso, em razão das fronteiras terrestres diretas e porosas. Diante desse cenário, existe o risco de desestabilização em toda a África Ocidental até a costa. Somente considerando a década de 2020, já houve, pelo menos, três crises políticas com golpes tentados ou exitosos recentes na região¹⁵⁵.

Na Guiné-Bissau, houve uma tentativa de golpe no início de 2022, quando homens armados cercaram o palácio de governo. A tentativa foi debelada, e Umaro Sissoco Embaló segue na presidência do país.

Na RDC, o atual presidente Félix Tshisekedi comunicou uma tentativa de golpe contra si, enquanto estava na cúpula da UA em Adis Abeba em fevereiro de 2022, na condição de então presidente da organização. Não foram fornecidos maiores detalhes sobre a tentativa infrutífera, que teria envolvido políticos opositores. Para mais detalhes, ver a seção sobre os Grandes Lagos Africanos neste tópico.

Na Guiné, protestos violentos foram desencadeados em 2020 contra a candidatura do então presidente Alpha Condé para um terceiro mandato. Mais cedo naquele ano, a constituição do país fora alterada via referendo para permitir uma terceira reeleição, algo até então vedado pela norma

¹⁵² No período atracado em Malabo, foram conduzidos adestramentos em terra e no mar com a Marinha da Guiné Equatorial, com o propósito de aumentar a interoperabilidade entre as Forças Navais. As ações voltadas para a abordagem, visita e inspeção nos navios foram o foco. Antes de regressar ao Brasil, a Fragata “Independência” também visitou São Tomé e Príncipe, Cameroun, Nigéria e Cabo Verde.

¹⁵³ Outras marinhas que atuam na região também participam dos exercícios, como Benin, França, Portugal, Senegal, Espanha, Togo, Reino Unido, EUA, entre outras.

¹⁵⁴ Angola, Argentina, Brasil, Canadá, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Espanha, Gana, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Irlanda, Mauritânia, Países Baixos, Noruega, Portugal, Reino Unido, Senegal e EUA.

¹⁵⁵ Para mais informações acerca de golpes na África Ocidental e no Sahel, ver subseção “Fim do sonho democrático e proliferação de golpes” neste tomo. Para mais informações sobre o estado da democracia na África, ver o tópico 5.9 no tomo 5.

constitucional. Condé ganhou o pleito e seu partido ganhou a maioria dos assentos no Legislativo, mas houve insatisfação popular. À medida que as manifestações se espalhavam rapidamente pelo país, em 5 de setembro de 2021, o coronel Mamady Doumbouya apareceu na televisão estatal para anunciar que o presidente Alpha Condé havia sido detido após tiroteios na capital Conacri, e que a constituição e o governo do país estavam dissolvidos.

Após várias décadas de regimes autoritários na Guiné, Condé foi, em 2010, o primeiro presidente eleito via processo democrático. Durante seu mandato, houve exploração das riquezas naturais guineenses, como a bauxita, além de reservas de minério de ferro, ouro e diamantes. Contudo, os benefícios do crescimento econômico não alcançaram grande parte da população.

A crise política teve como marco inicial a decisão de Condé, em 2019, de alterar a constituição nacional para que, por meio de uma manobra jurídica, pudesse concorrer a novo mandato, indo além dos dois permitidos pelo texto constitucional, ação que levou a protestos em todo o país. Durante o ano final de seu segundo mandato e o período após vencer as eleições de 2020, Condé reprimiu duramente protestos e pôs na prisão candidatos de oposição, alguns dos quais vieram a falecer no cárcere. As ações de Condé fizeram com que a França não mais o apoiasse, restando apenas o suporte de China, Egito, Rússia e Turquia. No entorno regional, outros países tiveram problemas de ordem democrática, como Chade e Mali, que enfrentaram golpes militares nesse período, além da Côte d'Ivoire, cujo presidente foi eleito para um terceiro mandato em pleito controverso e marcado por acusações de fraude.

A Guiné vivia também problemas graves de ordem econômica, com o governo não conseguindo conter aumentos de preços em bens de primeira necessidade, como pão, e o quadro acabou agravado pela pandemia de COVID-19. Com isso, em agosto de 2021, o governo anunciou aumento de impostos e cortes nos orçamentos da política e do Exército, ao mesmo tempo em que foi ampliada a verba para o gabinete presidencial e para o legislativo. O impacto da pandemia agravou a situação.

Na primeira semana de setembro, as Forças Armadas da Guiné cercaram o palácio presidencial e isolaram o distrito governamental, cortando comunicações com o restante da capital. Após troca de tiros entre militares e forças pró-governo, os amotinados, aparentemente liderados por Doumbouya, capturaram Condé, anunciaram a dissolução do governo e de suas instituições, revogaram a constituição e decretaram o fechamento das fronteiras do país. Com a notícia da deposição de Condé, milhares de guineenses celebraram o feito por todo o país, antes que os líderes do golpe anunciassem toque de recolher por tempo indeterminado.

No primeiro dia de outubro de 2021, Doumbouya tomou posse como presidente interino, encabeçando o Comitê Nacional de Reconciliação e Desenvolvimento (CNRD), em período de transição de 18 meses antes de novas eleições. Não houve oposição ou apoio explícito ao ato por políticos locais, embora a reação externa tenha sido em grande medida de condenação à deposição de Condé.

Apesar da instabilidade, o golfo da Guiné também dispõe de exemplos positivos, especialmente Libéria e Serra Leoa. Ambas as nações conseguiram pôr termo a longos conflitos. Isso se deu por meio da mobilização célere de ajuda estrangeira para reconstrução e desenvolvimento, o que fundamentou as bases para a estabilidade, para a inclusão da sociedade civil no processo de negociação da paz e para a ascensão de lideranças fortes. Permanece latente, no entanto, o risco de novos conflitos e problemas, como no caso de Côte d'Ivoire.

g) Separatismo no golfo da Guiné

Há, ao menos, três casos relevantes de separatismo na região: a autodeclarada República da Ambazônia (Cameroun), Cabinda (Angola) e a Togolândia Ocidental (Gana). Para mais detalhes acerca do separatismo em Angola (Cabinda), ver seção II do item 3.11.2 neste tomo. Para mais detalhes acerca do separatismo em Cameroun (Ambazônia), ver seção III do item 3.11.2 neste tomo. Para mais detalhes acerca do separatismo em Gana (Togolândia Ocidental), ver seção VI do item 3.11.2 neste tomo.

VIII. Grandes Lagos Africanos

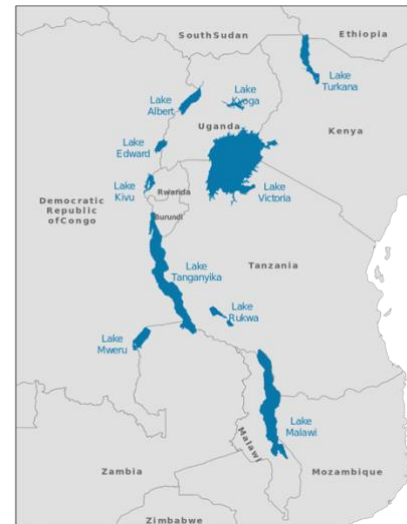
a) Aspectos gerais

A região dos Grandes Lagos africanos refere-se ao conjunto formado pelos lagos Niassa, Tanganica, Kivu, Vitória e outros. Essa região abrange República Democrática do Congo (RDC), República do Congo, Burundi, Ruanda, Uganda, Tanzânia, Zâmbia e Quênia.

O leste da RDC é uma região de intensa atividade transfronteiriça de milícias rebeldes, que frequentemente fazem ataques contra alvos civis nos territórios de Burundi¹⁵⁶, Ruanda e Uganda¹⁵⁷. Esses países têm promovido incursões militares na RDC, por vezes à revelia da autorização do governo desse país.



Fonte: American Enterprise Institute (AEI)



Fonte: Wikimedia Commons / MellonDor

As tensões crescentes entre Burundi, Ruanda, RDC e Uganda explicam-se por seus interesses conflitantes na exploração de recursos naturais (sobretudo minérios, como ouro, coltan,

¹⁵⁶ O ataque ao aeroporto de Bujumbura, no Burundi, em setembro de 2021, em véspera de viagem do presidente burundês Évariste Ndayishimiye, foi reivindicado pelo RED-Tabara, grupo rebelde originado no país e liderado por maioria *tutsi* (em contraste ao governo burundi, dominado por *hutus*).

¹⁵⁷ Ataques suicidas em Kampala, capital ugandense, em novembro de 2021, foram reivindicados pelo Estado Islâmico. O presidente ugandês Yoweri Museveni declarou que os ataques também estavam ligados à milícia ADF.

bauxita, diamante) na região (Kivu do Norte, Kivu do Sul e Ituri)¹⁵⁸. Ruanda e Uganda sempre buscaram exercer influência sobre essa parte do território, cujos recursos naturais abundantes são importantes matérias-primas para suas economias.

As acusações mútuas de apoio a grupos rebeldes opostos – cujos conflitos representam *proxy wars* dos governos desses países – também têm raízes históricas. Entre 1998 e 2003, durante a Segunda Guerra do Congo, Ruanda e Uganda apoiaram milícias opostas na região leste da RDC; em junho de 2000, os exércitos dos dois países se enfrentaram em Kisangani. Em 2008, o grupo rebelde Congresso Nacional pela Defesa do Povo (CNDP), liderado por Laurent Nkunda e apoiado por Ruanda, fracassou na tentativa de dar um golpe contra o presidente da RDC, Joseph Kabila.

Entre 2012 e 2013, ex-membros do CNDP formaram o grupo rebelde M23 e obtiveram o controle de Goma, capital da região de Kivu do Norte, com o apoio de Ruanda e Uganda. Líderes de outro grupo, Forças Democráticas pela Libertação de Ruanda (FDLR), capturados pelo Exército da RDC, também informaram, em 2018, ter tido contato com o Congresso Nacional de Ruanda e com ministros do governo de Uganda. Um cessar-fogo foi negociado no final de 2013, desarticulando o M23; mais recentemente, porém, seus membros voltaram a se reunir.

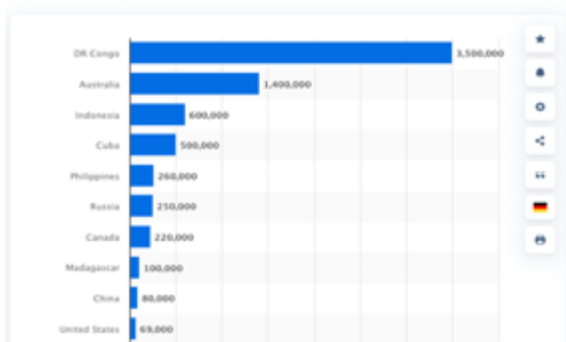
Hoje, Ruanda, Burundi e Uganda acusam-se mutuamente de apoiar grupos rebeldes no leste da RDC. A ascensão de Ndayishimiye à presidência do Burundi favoreceu as relações entre Ruanda e Burundi; apesar disso, o ressurgimento do M23, após quase uma década inativo, é causa de preocupação, já que o grupo tinha conexões com Kampala e Kigali.

World Production of Tantalum Concentrates, 2017
Kilograms, Tantalum Content

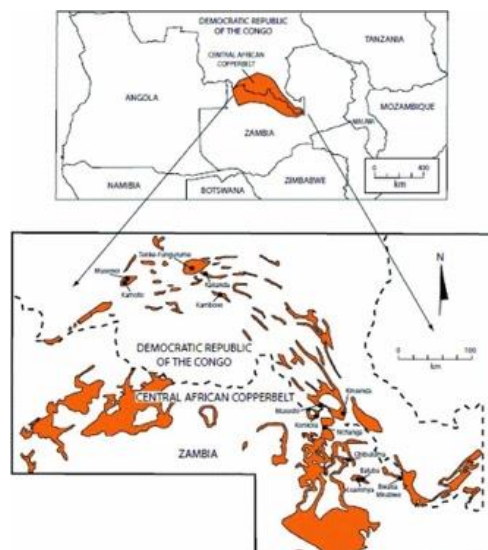


Fonte: American Geosciences Institute / U.S. Geological

Reserves of cobalt worldwide in 2021, by country
(in metric tons)



Fonte: Statista



Fonte: Cambridge University Press

¹⁵⁸ Mapa dos conflitos pelos recursos minerais no leste da República Democrática do Congo (RDC) disponível em: <https://ipisresearch.be/publication/map-conflict-minerals-eastern-drc-a0-posters/>.

b) República Democrática do Congo (RDC)

A RDC é o maior país da África Central e o segundo maior país do continente africano em área. Tanto seu produto interno bruto (PIB) *per capita* quanto seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) são dos mais baixos do mundo, e o país vive momento de grande crescimento populacional¹⁵⁹. A RDC é responsável por quase metade da reserva global de cobalto¹⁶⁰ (46%) e por 25% da de diamantes, além de abranger a segunda maior floresta equatorial e biodiversa do mundo (atrás apenas do Brasil). Em 2020, a RDC foi a maior produtora¹⁶¹ e exportadora¹⁶² mundial de cobalto. Em 2021, o país foi o maior produtor mundial de tântalo, responsável por um terço da oferta mundial¹⁶³ e, ainda, o 16º maior produtor mundial de cobre (1,5% da produção mundial).

Em 2001, Laurent Désiré-Kabila, presidente do país desde 1997, foi morto e sucedido por seu filho, Joseph Kabila, que implementou processo de transição democrática. Em 2006, sob nova constituição, foram realizadas eleições que o sagraram vencedor. Findo seu mandato em 2016, nova eleição foi adiada para 2018, e Félix Tshisekedi, atual presidente, venceu o pleito.

Desde que chegou ao poder, Tshisekedi tem tentado enfrentar as ações de milícias rebeldes por meio de uma política de aproximação dos países vizinhos, que se traduz não só num esforço de multilateralização, mas também em convites à realização de operações militares conjuntas com os países vizinhos e no estabelecimento de diálogos político-diplomáticos, mediados pelo presidente de Angola, pela União Africana (UA) e pela Organização das Nações Unidas (ONU). Como parte dessa abordagem, Tshisekedi também autorizou, recentemente, a incursão de tropas do Uganda e do Burundi ao território da RDC, para combater milícias nas regiões rurais de Kivu do Norte, Kivu do Sul e Ituri, a leste do país, e realizar exercícios militares.

i. Política externa

A admissão da RDC à Comunidade da África Oriental (EAC, na sigla em inglês), em 29 de março de 2022, fortaleceu a diplomacia regional e os esforços de multilateralização. Tshisekedi assumiu, em maio de 2022, a liderança do Mecanismo Regional de Supervisão (ROM, na sigla em inglês) do acordo de paz firmado em 2013, o *Peace, Security and Cooperation Framework* (PSCF)¹⁶⁴. Esse acordo foi originalmente assinado por onze países: África do Sul, Angola, Burundi, República Centro-Africana (RCA), RDC, República do Congo, Ruanda, Sudão do Sul, Tanzânia, Uganda e Zâmbia; aos quais se juntaram, em 2014, Quênia e Sudão¹⁶⁵.

O PSCF tem duas estruturas de governança: o ROM, copresidido pela UA e pela ONU, e o Comitê de Suporte Técnico (TSC, na sigla em inglês). São, ainda, fiadores do PSCF: UA, ONU,

¹⁵⁹ Segundo o *World Population Prospects 2022* da Organização das Nações Unidas (ONU), a RDC desbancará o Brasil na lista dos dez países mais populosos do mundo em 2100.

¹⁶⁰ Uma das principais matérias-primas para produção de óxido de lítio-cobalto (LiCoO₂) lítio, utilizado na fabricação de baterias de lítio-íon, fundamental para o desenvolvimento de carros elétricos.

¹⁶¹ Dados sobre a produção mundial de cobalto disponíveis em: <https://www.kitco.com/news/2022-02-17/The-world-s-largest-cobalt-reserves-by-country-in-2021.html>.

¹⁶² Dados do *Observatory of Economic Complexity* (OEC). Disponível em: <https://oec.world/en/profile/country/cod>.

¹⁶³ Dados sobre a produção mundial de tântalo disponíveis em: <https://investingnews.com/daily/resource-investing/critical-metals-investing/tantalum-investing/2013-top-tantalum-producers-rwanda-brazil-drc-canada/>.

¹⁶⁴ O PSCF estabeleceu um mecanismo de supervisão composto pelos líderes da RDC, da RCA, de Angola, do Burundi, do Congo, de Ruanda, da África do Sul, do Sudão do Sul, da Tanzânia, do Uganda e da Zâmbia, com bons ofícios do secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) e membros da Comissão da UA e da CAO.

¹⁶⁵ Para mais informações, consultar: <https://ungreatlakes.unmissions.org/regional-oversight-mechanism-rom>.

Conferência Internacional sobre a Região dos Grandes Lagos (ICGLR, na sigla em inglês)¹⁶⁶ e a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC, na sigla em inglês). O ROM é o principal órgão de supervisão do PSCF e realiza reuniões anuais com os chefes de governo de seus Estados Partes para revisar o progresso na implementação dos compromissos nacionais e regionais assumidos pelos signatários do acordo. A 10ª reunião do ROM foi realizada em Kinshasa, em 28 de fevereiro de 2022¹⁶⁷.

Nesse contexto, abre-se a possibilidade de elaborar um plano de negociação com grupos armados, com a implementação de políticas de reintegração de ex-combatentes. No entanto, o progresso recente pode ser ameaçado pelo envolvimento de militares estrangeiros no combate a milícias em território congolês. A presença de tropas ruandesas na RDC, por exemplo, pode reacender antigas rivalidades e revigorar grupos insurgentes locais, prejudicando o objetivo de Tshisekedi, de estabilizar a região.

Ademais, em 2021, o Departamento de Estado dos Estados Unidos (EUA) designou duas milícias africanas como grupos terroristas: as Forças Democráticas Aliadas (ADF, na sigla em inglês), da RDC, e o grupo Ahlu Sunnah Wa-Jama (ASWJ), de Moçambique, por considerá-las “franquias” do Estado Islâmico (ISIS-RDC e ISIS-Moçambique).

Em novembro de 2022, o presidente de Ruanda, Paul Kagame, aceitou contribuir em esforços de mediação junto a rebeldes do M23 no leste da RDC. A notícia indica uma mudança na retórica do presidente ruandês, a qual foi bem recebida em Kinshasa. O presidente da RDC, Felix Tshisekedi, afirmou que “é animador ver Paul Kagame reconhecer que pode influenciar o M23”. Não há indícios, no entanto, de que os embates entre o M23 e o governo congolês estejam perto de cessar: os rebeldes recentemente controlaram áreas importantes em Kivu do Norte e capturaram a cidade de Kibumba, levando à mobilização de tropas governamentais para a região. Ainda não se sabe se a participação de Kagame contribuirá para os diálogos de paz, mas seu mero aceite pode ser considerado um avanço em direção à busca por estabilidade no leste da RDC.

ii. Política interna

No âmbito interno, Tshisekedi, do partido *Cap pour le Changement* (CACH), enfrentou dificuldades para formar um novo governo; somente a partir de 26 de abril de 2022, ele passou a gozar de maioria no Parlamento (anteriormente, predominavam os aliados do ex-presidente Joseph Kabila). Entre 2018 – ano das eleições na RDC – e 2022, Tshisekedi manteve a antiga conformação de governo para legitimar sua vitória, que foi questionada por alguns dos observadores eleitorais. A coalizão do ex-presidente Kabila, a Frente Comum pelo Congo (FCC) ganhou as eleições legislativas de então. Em 2020, Tshisekedi apontou três novos juízes para a Corte Constitucional

¹⁶⁶ O Secretariado Executivo da ICGLR foi estabelecido em 2007, com sede em Bujumbura. A Conferência é responsável por coordenar, facilitar, monitorar e assegurar a implementação do Pacto de Segurança, Estabilidade e Desenvolvimento da Região dos Grandes Lagos, assinado em 2006, em Nairóbi. É no âmbito do Pacto que se incluem a Declaração de Dar es Salaam e, desde 2013, o PSCF. As quatro principais divisões da ICGLR são: 1) paz e segurança; 2) democracia e boa governança; 3) desenvolvimento econômico e integração regional; e 4) questões humanitárias e sociais. Anteriormente à ICGLR, já havia sido estabelecido o Grupo de Contato Internacional (ICG) para a Região dos Grandes Lagos. Trata-se de grupo informal composto por representantes da ONU (Enviado Especial para os Grandes Lagos e o chefe da MONUSCO), dos EUA, da UA, da África do Sul, da União Europeia (UE) e de diversos países europeus que são importantes doadores da região (Bélgica, Reino Unido, Alemanha, França, Países Baixos e Suécia).

¹⁶⁷ Para mais informações, consultar: <https://ungreatlakes.unmissions.org/leaders-great-lakes-meet-kinshasa-assess-progress-implementation-peace-security-and-cooperation>.

do país, o que mitigou a influência dominante de Kabila¹⁶⁸. Mais recentemente, Tshisekedi obteve maioria legislativa ao persuadir deputados da FCC (incluindo Moïse Katumbi e Jean-Pierre Bemba, nomes fortes da oposição) a formar uma coalizão (*Sacred Union*). Persiste, porém, a fragilidade da aliança, bastante heterogênea.

Em fevereiro de 2022, o presidente Tshisekedi comunicou uma tentativa de golpe contra si, enquanto o líder congolês estava na cúpula da UA em Adis Abeba, na condição de então presidente da organização. Não foram fornecidos maiores detalhes sobre a tentativa; a ação teria envolvido políticos opositores, mas não se sabe quem teria sido o autor.

A perspectiva de novas eleições para dezembro de 2023 é incerta: há manobras políticas em curso por parte de opositores, como Bemba (inelegível, por decisão do Tribunal Penal Internacional – TPI) e Katumbi, que compõem a coalizão. Vital Kamerhe, por sua vez, é outra figura política relevante; apesar de estar preso, ainda exerce grande influência na região do Kivu do Sul.

O fim da violência no leste da RDC é prioridade do governo congolês: mais de 120 grupos rebeldes lá atuam, há mais de duas décadas. As atividades das ADF em Kivu do Norte, a atuação da Cooperativa para o Desenvolvimento do Congo (CODECO, grupos de milícias *lendu*) em Ituri e, no Kivu do Sul, os ataques da milícia Mai-Mai, que se juntam a membros burundeses do RED-Tabara, têm civis como principal alvo. Ademais, a região de Katanga, historicamente separatista¹⁶⁹, sofre ataques do grupo Bakata-Katanga, liderado por Gédéon Kyudu. Nem o governo da RDC nem a Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO, na sigla em inglês) têm tido sucesso no combate à atividade das milícias. Conforme o Conselho Norueguês para Refugiados, o conflito no leste da RDC é o mais negligenciado do mundo, com mais de seis milhões de deslocados.

A RDC sofre, portanto, com altos níveis de corrupção (cleptocracia), com a rivalidade interna entre as facções políticas ligadas a Tshisekedi e a Kabila e com a dificuldade de implementar processo pacífico de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) dos mais de 120 grupos rebeldes em atividade no país.

iii. Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO)

A ONU mantém a Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO, na sigla em inglês), desde 2010, com sede na capital administrativa do país, Kinshasa. O mandato da missão contempla o uso de todos os meios necessários à consecução de seus objetivos, que são proteção de civis, de pessoal humanitário e de defensores de direitos humanos sob ameaça de violência física e apoio ao processo de estabilização e consolidação dos esforços de paz do governo da RDC.

O mandato da MONUSCO tem sido cada vez mais questionado pela população local, sobretudo nas regiões rurais que mais sofrem com a violência perpetrada por milícias. Em 13 de julho de 2022, a MONUSCO realizou coletiva de imprensa na qual tratou dos ataques perpetrados naquele mês pela ADF, contra centros de saúde nas regiões de Kivu do Norte e Ituri. Os capacetes azuis também atuam em suporte ao Exército da RDC em operações contra o M23 no território de Rutshuru, cuja capital foi recentemente tomada pelo grupo.

¹⁶⁸ Apesar de ter deixado o cargo de presidente em 2018, Kabila continuou a controlar cargos importantes e a destinação final de grande parte dos recursos públicos.

¹⁶⁹ Katanga autodeclarou-se como nação autônoma em 1960, no contexto da independência da RDC. O “Estado de Katanga” opunha-se ao governo de Patrice Lumumba.

Sob a presidência rotativa do Brasil no CSNU, foi realizado, em julho de 2022, debate aberto sobre comunicação estratégica nas operações de manutenção de paz da ONU, presidido pelo chanceler Carlos Alberto França. A sessão contou com apresentação do secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) e do general brasileiro Marcos de Sá Affonso da Costa, comandante-chefe da MONUSCO. O general abordou o sentimento “antimissão” prevalecente em partes da RDC controladas por grupos armados e chamou a atenção para o uso da desinformação e do discurso de ódio como armas de guerra, defendendo estratégia de comunicação mais forte.

O general Otávio Rodrigues de Miranda Filho foi nomeado, em janeiro de 2023, como novo comandante da MONUSCO. Ele substitui o general brasileiro Marcos de Sá Affonso da Costa e assume suas funções em março de 2023.

iv. Histórico político da RDC

A presença de europeus na bacia do Congo remonta à chegada do português Diogo Cão em 1483. Portugal manteve entrepostos comerciais na região até o século XIX, quando o explorador Henry Stanley foi encarregado pelo rei Leopoldo II da Bélgica de assegurar a presença belga. Durante a Conferência de Berlim de 1885, chamada de “*Kongokonferenz*” em alemão, acordou-se que Leopoldo II seria diretamente responsável pelo território (a título privado, como propriedade pessoal do rei), sob o pretexto de preocupações humanitárias. Criou-se, assim, o Estado Livre do Congo, de propriedade da Coroa belga até 1908, quando, diante da denúncia internacional das atrocidades cometidas por Leopoldo II contra a população local, foi vendido ao governo belga (transação da Coroa para o governo), tornando-se colônia oficial (Congo Belga).

No século XX, fortaleceu-se o nacionalismo congolês e o pleito pró-independência, capitaneado pelo Movimento Nacional Congolês (MNC), do líder Patrice Lumumba e de viés socialista. O grupo congregava diferentes etnias locais com interesses por vezes conflitantes, razão pela qual sofreu cisões internas. A independência foi lograda em junho de 1960 (o “ano da África”), com Lumumba como primeiro-ministro (chefe de Governo) do país e o conservador Kasa-Vubu como presidente (chefe de Estado). Apenas um mês depois da declaração de independência da República do Congo, porém, Moïse Tshombe – líder separatista da região de Catanga – liderou rebelião contra o governo, com o apoio de Bélgica, França e EUA. A sublevação teve como consequência o afastamento forçado de Lumumba via golpe de Estado articulado por Kasa-Vubu. No contexto da chamada “Crise do Congo”, Lumumba foi sequestrado e assassinado. Seguiu-se período de profunda instabilidade político-institucional¹⁷⁰. Tshombe chegou a assumir o governo em 1964, mas foi derrubado pelo golpe de Estado de 1965, liderado por Mobutu Sese Seko, que inaugurou ditadura personalista que durou 32 anos e deu origem ao Estado do Zaire.

O governo ditatorial de Mobutu caracterizou-se pelo processo de “zairização” do país, com a proibição de nomes ocidentais e cristãos e com a mudança do nome do país e de sua capital (Léopoldville passa a ser Kinshasa). Ao longo de seu governo, Mobutu enfrentou grupos separatistas na região de Catanga, além de outros, como o grupo Exército de Resistência do Senhor, que atuava na fronteira com Uganda.

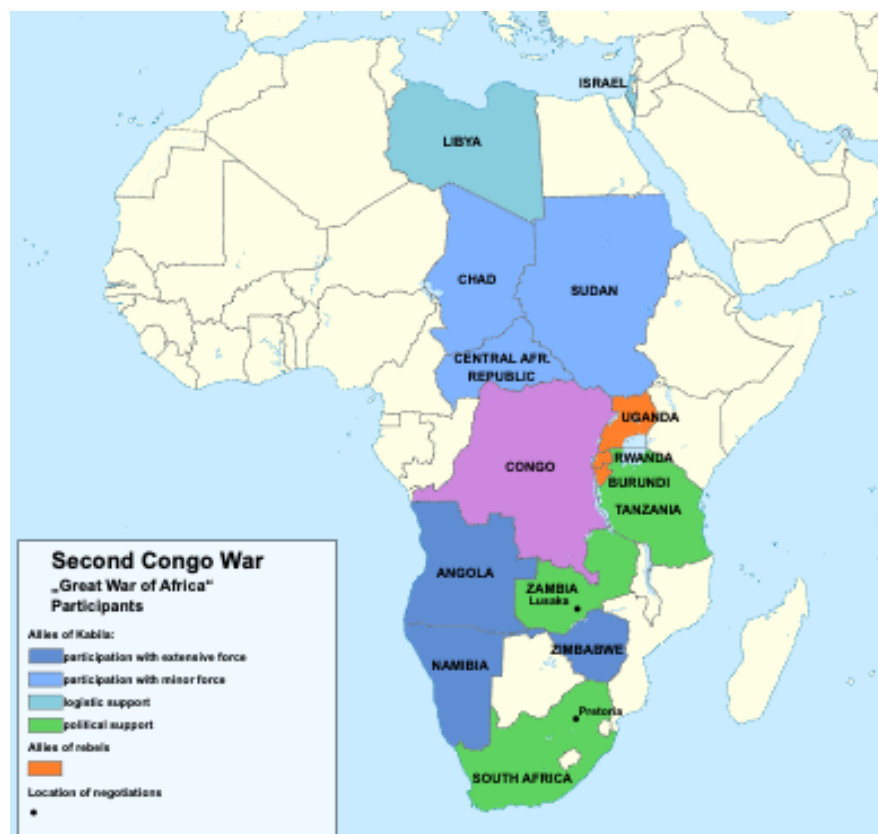
¹⁷⁰ Quanto à instabilidade política da RDC, a revista *Foreign Affairs*, ao entrevistar Joseph Kabila em dezembro de 2018, delineou um panorama histórico negativo, destacando que o país jamais havia experimentado uma transição pacífica de poder. Depois que o assassinato de Lumumba levou Mobutu ao poder por décadas, este foi derrubado em 1997 por um golpe de Estado perpetrado por Laurent-Désiré Kabila. Kabila foi assassinado em 2001 e substituído por seu filho, que somente deixou o poder após as eleições de 2018 (originalmente previstas para 2016), vencidas pelo atual presidente, Félix Tshisekedi.

O alto nível de corrupção do governo levou à união entre diferentes grupos de oposição contra Mobutu e à pressão internacional pelo fim de seu governo, em 1990. Em 1993, Étienne Tshisekedi – pai do atual presidente da RDC – foi reconduzido ao cargo de primeiro-ministro, para o qual havia sido nomeado dois anos antes. Mobutu chegou a se opor a Tshisekedi e a declarar um governo de união nacional, que não foi reconhecido pela comunidade internacional.

O processo de transição iniciado em 1993 foi prolongado por mais dois anos, até 1995, mas as eleições gerais prometidas não aconteceram. Em 1996, o lumumbista Laurent Désiré-Kabila liderou uma rebelião contra o governo de Mobutu, promovida pela Aliança das Forças Democráticas pela Liberação do Congo-Zaire (AFDL). A guerra civil alastrou-se pelo país entre 1996 e 1997, na chamada Primeira Guerra do Congo, e a AFDL conquistou Kinshasa, finalmente, em maio de 1997. Kabila assumiu o poder e renomeou o país como República Democrática do Congo (RDC); Mobutu retirou-se para o Palácio Gbadolite e, posteriormente, foi exilado no Togo e no Marrocos, onde morreu.

A Segunda Guerra do Congo (1998-2003), por sua vez, teve como principal fator o crescente autoritarismo de Kabila. Seu governo foi marcado pela suspensão de partidos, pela proibição de manifestações e pela deterioração das relações com os governos vizinhos de Ruanda e Uganda. Em 1998, pois, eclodiram conflitos generalizados pelo país, que opunham interesses econômicos de grupos distintos sobre os recursos naturais da RDC e foram caracterizados pela atuação de grupos paramilitares nas áreas rurais do país (sobretudo ao leste, na região de Kivu).

A Segunda Guerra do Congo não foi um conflito somente doméstico: também conhecida como “Grande Guerra da África” ou “Guerra Mundial Africana”, ela envolveu, pelo menos, nove países africanos e cerca de 25 grupos armados diferentes. O conflito é considerado o mais mortal desde a Segunda Guerra Mundial, tendo feito mais de cinco milhões de vítimas (especialmente por doenças e por subnutrição enquanto consequências da guerra).



Fonte: Wikimedia Commons / Don-kun, TUBS, Hairy Dude

Kabila foi morto em 2001 e sucedido por seu filho, Joseph Kabila, então o mais novo chefe de Estado do mundo, com 29 anos. Joseph Kabila liderou um processo de paz, inaugurando um governo de transição. A Segunda Guerra do Congo terminou em 2003, após um impasse militar que levou à assinatura de acordos entre diferentes beligerantes¹⁷¹. A região de Kivu, no entanto, ainda é palco da atuação de grupos rebeldes contrários ao governo, frequentemente ligados a governos estrangeiros.

Na RDC, uma nova constituição foi aprovada em 2006, ano em que se realizaram eleições livres no país e Kabila sagrou-se vencedor. Durante seu governo, a economia congoleza quintuplicou de tamanho, embora o país não tenha equacionado, em definitivo, os problemas da violência armada, da violação de direitos humanos, da pobreza e da corrupção. Embora a eleição de Kabila de 2006 tenha sido considerada livre e justa por grande parte da comunidade internacional, o mesmo não pode ser dito de sua reeleição em 2011. Em 2012, iniciou-se a rebelião M23, opondo esse grupo rebelde ao Exército congolês em Kivu do Norte; o grupo foi dispersado em 2013 após assinatura de um acordo de paz com o governo, mas voltou a se reunir em 2021.

Em 2016, quando terminaria o mandato de Kabila, um porta-voz do governo chegou a anunciar que não seriam feitas eleições. Protestos populares, duramente reprimidos, exigiram a realização do pleito eleitoral, o que ocorreu em 2018 e teve como resultado a eleição de Félix Tshisekedi como presidente. Desde então, o país tem sofrido com o recrudescimento da luta armada no meio rural, com o surto de Ebola em 2018-2020, com a pandemia global de COVID-19 e com instabilidade política, a exemplo de tentativa frustrada de golpe de Estado em fevereiro de 2022.

v. Grupos rebeldes ativos na região leste da RDC¹⁷²:

Forças Democráticas Aliadas (ADF): fundadas como grupo armado islamista em 1990, em Uganda, por setores descontentes após a deposição de Idi Amin. Operam em Uganda e no leste da RDC. São consideradas uma organização terrorista pelo governo de Uganda e dos EUA (desde 2021). Seu objetivo é implementar a *sharia* e fundar o Estado Islâmico da África Central. Seu líder é Jamil Mukulu, convertido do Cristianismo para o Islamismo. Há indícios de que o grupo recebe financiamento externo de fontes desconhecidas.

Movimento 23 de Março (M23) ou Exército Revolucionário Congolês: tem origem em motim de soldados do Exército; é formado por maioria de *tutsis*; operava em Kivu do Norte (Goma). O fundador do grupo, general Bosco Ntaganda, foi capturado e está atualmente cumprindo sentença de trinta anos de prisão exarada pelo TPI. O grupo assinou um acordo de paz em 2013, mas se reorganizou em 2021 sob o argumento de que Kinshasa falhou em reintegrar seus membros ao Exército congolês. Suspeita-se que, ao longo desses anos de “inatividade”, o M23 tenha recebido suporte governamental, especialmente de Ruanda.

Forças Democráticas pela Libertação de Ruanda (FDLR): grupo composto por ex-membros do governo deposto de Ruanda em 1994 (maioria *hutu*), bem como por refugiados ruandeses e, também, por número cada vez maior de congolese. Seu objetivo declarado é usar pressão militar

¹⁷¹ O Acordo de Sun City (2002, África do Sul) pretendeu-se um “ato final” da guerra. Embora não tenha logrado apoio integral, o acordo erigiu as bases para a formação de um governo unificado e multipartidário na RDC, encabeçado por Kaliba. Pelo Acordo de Pretória (2002), Ruanda concordou com a retirada de seus soldados da RDC em troca do compromisso internacional com o desarmamento da milícia *hutu* Interahamwe e de outros combatentes.

¹⁷² Para mais detalhes, consultar: <https://monusco.unmissions.org/en/foreign-armed-groups>.

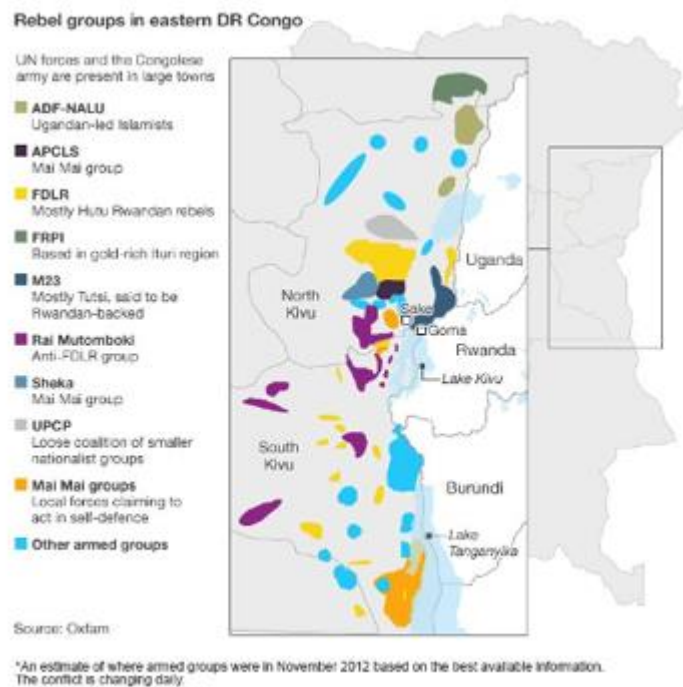
para viabilizar diálogo político interno do governo atual de Ruanda com outros grupos políticos (“*inter-Rwandan dialogue*”). Atua no leste da RDC e na província de Catanga.

RED-Tabara: a Resistência para um Estado de Direito no Burundi tem como base a RDC, mas tem sido acusado de ataques terroristas no Burundi desde 2015.

Mai-Mai: desdobra-se em diversos subgrupos, notadamente o *Union pour la Réhabilitation de la Démocratie du Congo* (URDC) e outros grupos, como o *Nduma Defence of Congo* (NDC) e o Kifuafua.

Forças de Libertação Nacional (FNL): grupo rebelde originado no Burundi sob o nome de Partido para a Liberação do Povo Hutu (PALIPEHUTU, na sigla em francês). A maior parte de seus membros foi integrada ao Exército do Burundi após as eleições de 2010, mas alguns se aliaram a forças dos Mai-Mai (Yakutumba) e das FDLR, no Kivu do Sul.

Exército de Resistência do Senhor (LRA): grupo rebelde de Uganda, de viés cristão e de extrema direita; atuam na fronteira norte do país com a RDC, bem como em regiões da RCA.



Fonte: Oxfam

c) Uganda

O atual presidente de Uganda, Yoweri Museveni, está no poder desde 1986, quando efetuou contragolpe que pôs fim ao regime militar que havia sido implementado em 1985. Apesar de ter restaurado a estabilidade e o crescimento econômicos de seu país, Museveni resiste em deixar o poder. Em 2017, o parlamento ugandês removeu limitações de idade para o cargo de presidente, o que, na prática, viabiliza que Museveni permaneça no cargo de maneira vitalícia.

Uganda é um país rico em recursos naturais (reservas de ouro, prata, diamante e cobre), e a agricultura é seu maior setor produtivo: o café representa 16% das exportações do país, o que coloca o país como o segundo maior produtor africano, atrás apenas da Etiópia. O país é, ainda, o

quarto maior produtor mundial de banana. Uganda também tem aumentado, recentemente, suas exportações de ouro (10% do total de exportações)¹⁷³.

Em novembro de 2021, no contexto dos bombardeios em Kampala e após conversas entre os presidentes Tshisekedi (RDC) e Museveni (Uganda), tropas de Uganda foram autorizadas a adentrar o território da RDC para combater um grupo ugandense fundamentalista islâmico, aliado às ADF. O porta-voz do governo congolês negou, inicialmente, a presença de militares de Uganda no país, mas, atualmente, as autoridades dos dois países apresentam a operação como exercício militar conjunto. O envio recente de tropas ugandenses ao território da RDC consiste na maior intervenção estrangeira nesse país desde o fim dos conflitos civis em 2003.

d) Ruanda

Paul Kagame, presidente de Ruanda desde 2000, encontra-se no seu terceiro mandato presidencial (com duração de sete anos): desde 2015, a nova constituição do país o isenta de restrições à reeleição pelo menos até 2034. O desenvolvimento econômico-financeiro recente de Ruanda garante a Kagame não só apoio interno, mas também legitimidade perante a comunidade internacional. Apesar disso, discute-se o apoio mantido pelo governo ruandês a grupos rebeldes ativos na RDC (notadamente o M23, que está ressurgindo em Kivu do Norte) e no Burundi. Em 2020, investigadores da ONU denunciaram que tropas ruandesas haviam conduzido operações no leste da RDC, o que foi negado.

Em 2022, as tensões entre RDC e Ruanda aumentaram, levando a atritos entre forças dos exércitos dos dois países na região de fronteira. A RDC acusa Ruanda de financiar a milícia M23; enquanto Ruanda acusa a RDC de apoiar o grupo paramilitar FDLR – imputações mútuas que ambos os países negam. Em julho de 2022, um diálogo tripartite foi estabelecido em Luanda, com a mediação do presidente angolano. Em novembro de 2022, Paul Kagame alterou a sua retórica, aceitando participar dos esforços de mediação para a paz no leste da RDC, o que pode ser um passo importante na construção de consensos, sobretudo junto aos rebeldes do M23.

Boa parte do mineral extraído na região leste da RDC é refinado em território ruandês. Assim, Ruanda busca assegurar o fluxo de minerais em direção ao seu território por meio da negociação com grupos armados que atuam nessa cadeia produtiva, marcada pela fraude e pelo contrabando. Organizações não governamentais e a própria ONU já acusaram Ruanda de encorajar e financiar uma cadeia de contrabando de minérios da RDC (ouro, coltan, tântalo, etc.). Ademais, relatórios indicam que 90% dos minerais exportados por Ruanda (que é um pequeno produtor) foram introduzidos ilegalmente no país, vindos da RDC¹⁷⁴.

e) Burundi

Durante anos, o Burundi vivenciou instabilidade política estimulada pela rivalidade entre *tutsis* e *hutus*; em 2000, com os Acordos de Arusha, pôs-se fim à guerra civil do país. Apesar disso, em 2015, Pierre Nkurunziza deflagrou nova crise política, ao anunciar sua intenção de concorrer a um terceiro mandato, razão pela qual a EAC estabeleceu o *Inter-Burundi Dialogue*, com o presidente ugandês Museveni como mediador.

¹⁷³ Para mais informações, consultar: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/uganda/#government>.

¹⁷⁴ Para mais detalhes, consultar: <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20220701-tensions-entre-kinshasa-et-kigali-les-int%C3%A9r%C3%AAts-%C3%A9conomiques-du-rwanda-dans-l-est-de-la-rdc>.

Após a morte do ex-presidente Nkurunziza, durante a pandemia de COVID-19, em 2020, foram realizadas novas eleições que deram a vitória ao atual presidente, Evariste Ndayishimiye, com 68% dos votos. O país ainda sofre com uma economia altamente dependente da agroexportação e com alto índice de violência no campo, promovida por grupos paramilitares como os Imbonerukura, “juventude” ligada ao partido do ex-presidente.

Em dezembro de 2021, tropas do Burundi – com alegada autorização de Tshisekedi – entraram na RDC para combater o grupo RED-Tabara¹⁷⁵, responsável por bombardeios no aeroporto internacional do Burundi em setembro de 2021 e pela morte de soldados na fronteira do Burundi e da RDC, no mesmo ano. Em julho de 2022, Burundi e RDC concordaram em cooperar militarmente, após reuniões entre os presidentes Évariste Ndayishimiye e Félix Tshisekedi.

f) Gabão

Em 1967, Omar Ondimba assumiu o poder, após a morte do presidente eleito em 1961, Leon M’Ba, logo após a independência do país. Ondimba, um dos mais longevos chefes de Estado do mundo (no poder por 42 anos, de 1967 a 2009), faleceu em 2009 e foi sucedido por seu filho, Ali Ondimba. Este foi reeleito em 2016, em eleições concorridas, cujos resultados foram confirmados pela Corte Constitucional do Gabão. Em 2019, Ondimba sofreu tentativa malsucedida de golpe, deflagrada por militares.

IX. Moçambique

Atualmente, Moçambique é uma república com um sistema de governo semipresidencialista, em que o presidente exerce, simultaneamente, os cargos de chefe de Estado e de chefe de Governo em uma democracia representativa cujos diferentes partidos se reúnem na Assembleia da República, que é unicameral. Conforme a constituição do país, que data de 1990, o presidente é eleito diretamente para um mandato de cinco anos, havendo possibilidade de reeleição. O primeiro-ministro é nomeado pelo presidente e exerce funções análogas às do ministro da Casa Civil do Brasil.

Ex-colônia portuguesa, Moçambique tornou-se independente em 1975, após uma década de combates entre administradores portugueses e a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), que estabeleceu um regime de partido único aliado à União Soviética (URSS). Entre 1976 e 1992, Moçambique foi palco de uma guerra civil entre a FRELIMO e a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO), que culminou nos Acordos Gerais de Paz de 1992, possibilitando a ratificação da atual constituição e a realização das primeiras eleições democráticas do país, em 1994. Todo o processo de paz ocorreu sob a supervisão da Operação das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ, na sigla em inglês)¹⁷⁶.

Atualmente, a FRELIMO e a RENAMO são os dois principais partidos políticos de Moçambique, mas, desde a redemocratização do país, somente a FRELIMO elegeu presidentes. Filipe Nyusi é o atual líder moçambicano, reeleito em 2019. Apesar da democratização e da

¹⁷⁵ Liderado por *tutsis* e contrário ao governo dominado por *hutus* em Bujumbura.

¹⁷⁶ Na ONUMOZ, o general Lélío Rodrigues da Silva foi o primeiro brasileiro a ter o título de *Force Commander* de uma operação de manutenção da paz das Nações Unidas. Durante a Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF, na sigla em inglês), resposta à crise de Suez (1956), militares brasileiros exerceram o comando militar da operação, mas sem o título formal de *Force Commander*.

pacificação do país, há uma crescente disputa, política e armada, entre os dois partidos. A RENAMO não aceita os resultados das eleições de 2014 e de 2019. Em paralelo, entre 2013 e 2019, membros da RENAMO formaram uma guerrilha insurgente, que levou a combates armados contra o governo central dominado pela FRELIMO. Dois acordos de paz entre o partido governista e a RENAMO foram assinados, em 2014 e em 2019, mas confrontos ainda ocorrem.

Entre o fim da guerra civil e 2015, a economia moçambicana sustentou um rápido e contínuo crescimento: o produto interno bruto (PIB) do país cresceu, em média, cerca de 8,4% entre 1993 e 2015. Apesar disso, houve uma desaceleração desse crescimento entre 2016 e 2021 e retração do PIB em 2020 devido à pandemia. O Fundo Monetário Internacional (FMI) atribuiu a desaceleração econômica dos últimos anos à redução dos preços internacionais de *commodities*, às más condições climáticas e à “questão dos empréstimos não divulgados na primavera de 2016 e o consequente congelamento da ajuda externa”¹⁷⁷. Em 2019, o país também foi atingindo pelos ciclones Idai e Kenneth, que causaram destruição e mortes e prejudicaram a economia¹⁷⁸. Atualmente, Moçambique é a 27ª maior economia da África, com um PIB de cerca de US\$ 18 bilhões.

O desenvolvimento futuro da economia moçambicana depende, em certa medida, da exploração de grandes reservas de gás natural descobertas no norte do país em 2010, que colocaram Moçambique entre os quinze principais países em termos de reservas de gás natural. Em paralelo, o país é o segundo maior exportador africano de carvão, atrás apenas da África do Sul. A exportação de carvão corresponde a cerca de 40% das exportações moçambicanas.

Apesar das expectativas em torno das exportações de gás natural, que começaram em novembro de 2022, e de carvão, realizadas desde 2010, a dimensão do impacto local para a economia moçambicana é vista com cautela. Os ganhos de desenvolvimento podem ser limitados, devido a um padrão de investimento em que os fluxos financeiros se concentraram em grandes projetos orientados para a exportação, formando enclaves comerciais com poucas ligações com a economia local. Alguns megaprojetos, como grandes minas, resultaram na perda de terras agrícolas e em deslocamentos populacionais, ainda que tenham contribuído para o desenvolvimento da infraestrutura nacional (estradas e ferrovias)¹⁷⁹.

As expectativas com relação ao desenvolvimento econômico de Moçambique também são afetadas pela crescente ação de grupos extremistas islâmicos que atuam ao longo de sua costa setentrional, região onde as reservas de gás natural foram descobertas. Em 2020, insurgentes do Estado Islâmico capturaram e ocuparam, ainda que brevemente, a ilha Vamizi no oceano Índico. Em 2021, cerca de quatro mil moçambicanos fugiram das suas aldeias após a intensificação de ataques jihadistas na província de Niassa.

¹⁷⁷ Em 2016, descobriu-se que funcionários de altos cargos no governo haviam criado empresas estatais que tomaram emprestado mais de US\$ 2 bilhões *off-the-books*, com o objetivo de financiar projetos que nunca foram realizados. Como consequência, houve redução dos fluxos de ajuda externa ao país, que também passou a ter dificuldades para levantar recursos junto a instituições financeiras internacionais, como o FMI e o Banco Mundial.

¹⁷⁸ Por meio da Operação Moçambique, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) coordenou uma operação humanitária no país africano em resposta à passagem dos ciclones. Foram enviados cerca de 40 bombeiros brasileiros especialistas em salvagem, além de doações de medicamentos e de insumos básicos de saúde. Por meio do Fundo Especial da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), foi feita uma doação de € 100 mil para apoiar a reconstrução moçambicana. Com o apoio da ABC e do Programa Mundial de Alimentos (PMA), a Caixa Econômica Federal lançou uma campanha que arrecadou cerca de US\$ 100 mil para o fornecimento de *vouchers* à população afetada, para a aquisição de alimentos, remédios e materiais de higiene e limpeza em mercados locais.

¹⁷⁹ A Vale, que recentemente anunciou a venda de suas operações em minas de carvão em Moçambique, participou da construção do Corredor Logístico Integrado de Nacala, contribuindo para que o Brasil seja o maior investidor estrangeiro em Moçambique.

Em relação ao terrorismo em Moçambique, os eventos que acontecem na província de Cabo Delgado são os que têm ganhado maior atenção internacional. Cerca de 18% da população de Moçambique é muçulmana sunita e está concentrada nessa área, ao norte do país, no extremo oposto da capital Maputo. Militantes islâmicos e jihadistas tentam estabelecer um Estado islâmico na região, entrando em confronto com as forças de segurança moçambicanas.

A principal facção insurgente na região é a Ansar Al-Sunna (“Apoiadores da Tradição”). Esse grupo extremista nativo tem conexões internacionais e conta com o apoio do autoproclamado Estado Islâmico e da Al-Qaeda. São conhecidos localmente como Al-Shabaab, mas não há relação formal com o grupo somali, ainda que ambos tenham jurado lealdade ao Estado Islâmico. O movimento remonta a meados da década de 2010, quando o Ansar Al-Sunna passou a defender que o Islã praticado em Moçambique havia sido corrompido e não mais correspondia aos ensinamentos de Maomé. O grupo ameaçava mesquitas para que adotassem a versão radical do Islã e opunha-se ao Cristianismo e ao Ocidente.

A partir de 2017, o movimento tornou-se mais violento e deixou de reconhecer o governo central de Maputo, aproximando-se de facções da Al-Qaeda. Em abril de 2018, o país detectou a presença de integrantes do Estado Islâmico, que perpetraram seu primeiro atentado contra o Exército moçambicano em junho de 2019. Além da religião, fatores como o alto desemprego e a pobreza fazem com que jovens em Cabo Delgado sejam atraídos pelos separatistas. O caos instaurado dá espaço a quadrilhas de assaltantes que pilham vilarejos.

Em março de 2021, combatentes do Ansar Al-Sunna tomaram temporariamente a cidade de Palma, na província de Cabo Delgado, matando dezenas de civis e forçando milhares de pessoas a se deslocarem. O governo brasileiro deplorou e condenou o acontecimento com veemência, e uma delegação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) foi enviada à Moçambique no contexto da crise. Como consequência do ataque, a empresa de energia francesa Total suspendeu um projeto de US\$ 20 bilhões relacionado à extração de gás natural na região. De acordo com a Organização Internacional para as Migrações (OIM), o conflito em Cabo Delgado já causou cerca de quatro mil mortes e 800 mil deslocamentos internos forçados.

Em 2022, houve uma mudança estratégica nos ataques dos insurgentes, que deixaram de se concentrar somente no norte da província e se espalharam em direção ao sul, revertendo a tendência de estabilidade na área. Esses ataques explicitam o principal interesse dos terroristas atualmente: inviabilizar o projeto de gás em Cabo Delgado. A tentativa de resolução da questão de Cabo Delgado é eminentemente militar: em junho de 2020, a África do Sul enviou forças especiais de seu Exército para auxiliar as tropas moçambicanas; em outubro, a União Europeia (UE) deu início a debates sobre formas de auxiliar Moçambique a combater a insurgência; em dezembro, o Malawi anunciou o envio de tropas. Desde julho de 2021, está em curso uma ofensiva de tropas governamentais que conta com o apoio de tropas de Ruanda e da Missão Militar da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC, na sigla em inglês)¹⁸⁰ para Moçambique (SAMIM, na sigla em inglês). O controle de certas localidades foi recuperado pelo governo, mas a guerra de guerrilha conduzida por parte dos insurgentes islâmicos dificulta a pacificação da região. Não existe perspectiva de resolução negociada no momento, sobretudo pelo caráter imprevisível e radical dos separatistas.

¹⁸⁰ A Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) é uma organização internacional criada em 1992, para incentivar as relações comerciais entre seus 14 países-membros. Busca-se criar um mercado comum, além de promover esforços para estabelecer a paz e a segurança na região meridional africana. Seus integrantes são: África do Sul, Angola, Botsuana, Lesoto, Malawi, Maurício, Moçambique, Namíbia, República Democrática do Congo (RDC), Seicheles, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue.

O terrorismo em Cabo Delgado foi um dos temas debatidos em agosto de 2022 na 42ª Cimeira Ordinária dos Chefes de Estado e de Governo da SADC. No encontro, decidiu-se pela continuação da SAMIM. A missão foi prorrogada sem a determinação de um prazo específico, mas especialistas destacam que a ausência de apoio financeiro externo pode dificultar a sua continuidade futura. Atualmente, somente países da região contribuem financeiramente para a SAMIM, e o custo econômico desse apoio não pode ser ignorado. O especialista em Política Internacional Wilker Dias alerta: “No panorama econômico mundial, não vejo os países suportarem [a missão] por muito mais tempo, a não ser que busquem alternativas para obterem um certo apoio financeiro, assegurando a continuidade operativa das forças na região de Cabo Delgado.”

Em meio ao conflito, a CPLP buscou dar apoio humanitário, especialmente para refugiados, mas foi criticada por políticos e por diplomatas moçambicanos por sua “inércia”. A CPLP buscou conscientizar a comunidade internacional sobre a “tragédia humana” em Cabo Delgado, mas teve dificuldade para tomar ações concretas. As missões enviadas para averiguar a situação não levaram a resultados concretos. Frente à iniciativa da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO ou ECOWAS, na sigla em inglês), a CPLP foi pressionada a enviar uma missão militar e, durante uma reunião de ministros de defesa, foi discutida a criação de um mecanismo de resposta das Forças Armadas em catástrofes, mas não houve desdobramento concreto algum.

Apesar dos conflitos entre a FRELIMO e a RENAMO, dos danos causados por desastres naturais e da ação de grupos terroristas em Cabo Delgado, Moçambique pode estar vivendo um momento de virada. As consequências geopolíticas da invasão da Ucrânia valorizaram ainda mais as reservas de gás natural do país. Em paralelo, o FMI e o Banco Mundial voltaram a apoiar a economia africana¹⁸¹, e Moçambique foi eleito para ocupar um assento no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) pela primeira vez em 2022.

X. Nigéria

a) Aspectos gerais

A República Federal da Nigéria é um Estado multinacional e multicultural. Com extensão de 923 mil quilômetros quadrados e população de cerca de 215 milhões de pessoas, o país é habitado por mais de 250 grupos étnicos que falam 500 línguas. O idioma oficial é o inglês. Os três principais grupos étnicos abrangem cerca de 60% da população total: são os *hauçá-fulani*, que correspondem a cerca de dois terços da população, são majoritariamente muçulmanos e se concentram no norte do país; os *iorubá*, que se dividem entre muçulmanos e cristãos e habitam sobretudo o noroeste; e os *igbo*, no sudoeste, predominantemente cristãos. Cerca de 50% da população é cristã e 40%, muçulmana; as demais religiões, inclusive as de tradição *iorubá* e *igbo*, são minoritárias. A constituição nacional assegura a liberdade religiosa.

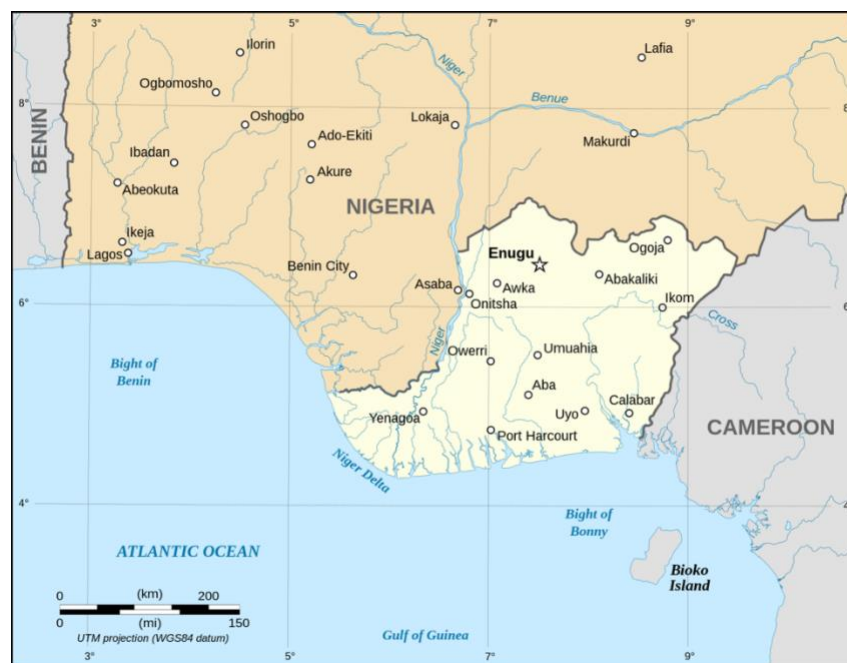
O Estado moderno da Nigéria surgiu a partir da combinação de dois protetorados britânicos vizinhos: o Protetorado Sul e o Protetorado Norte da Nigéria. A Nigéria alcançou a sua independência em 1960 e, em 1963, tornou-se uma república federal parlamentarista. Houve um golpe militar em 1966, seguido de contragolpe, de acirramento das tensões entre as regiões norte

¹⁸¹ Trata-se da primeira vez que o FMI e o Banco Mundial liberam linhas de crédito para Moçambique desde 2016, quando o “escândalo da dívida oculta” se tornou público.

e sul e de perseguição contra os *igbo* do norte. Cerca de trinta mil *igbo* foram massacrados e mais de um milhão fugiu para o leste do país. Durante as ditaduras militares de 1967 a 1999, o número de estados (entidades subnacionais) aumentou de 21 para 36. Segundo analistas do *International Crisis Group*, trata-se de manobra para debilitar os estados, diluindo o poder regional, coibindo movimentos separatistas e dotando o Estado Federal de máximo controle sobre os recursos públicos.

b) A Guerra Civil Nigeriana (1967-1970)

Em reação aos ataques sistemáticos contra a etnia *igbo* (especialmente os *pogroms* de 1966), a região leste da Nigéria declarou sua independência em 1967, intitulado-se “República de Biafra”. Isso foi o estopim para a Guerra Civil Nigeriana, travada entre o governo central e Biafra ao longo de três anos, até 1970. A região insurgente experimentou grave crise humanitária em razão da imposição de longo estado de sítio, em que o fluxo de suprimentos e de alimentos foi interrompido. A guerra terminou em 1970 com a vitória do governo central e a reintegração de Biafra ao Estado nigeriano. Estima-se que morreram de dois a três milhões de pessoas na região leste no curso de trinta meses. O movimento separatista permanece ativo, encabeçado pelo grupo *Indigenous People of Biafra* (IPOB).



República de Biafra

Fonte: *Wikimedia Commons* / Eric Gaba

c) Economia dependente do petróleo

Segunda maior economia da África subsaariana e membro da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) desde 1971, a Nigéria é o 11º país do mundo em reservas de petróleo e de gás natural, com 37 bilhões de barris das reservas totais provadas do mundo, quase

todas concentradas no delta do rio Níger¹⁸². Desde a descoberta das jazidas em 1957, no entanto, a indústria petrolífera prejudicou gravemente a economia e o bem-estar socioeconômico e ambiental da região, que se converteu em uma das mais pobres, poluídas e militarizadas do país africano, assolada por grupos armados e pelo crime organizado, além da preponderância dos interesses das empresas petrolíferas¹⁸³. Até hoje, a economia nigeriana é muito dependente da extração de petróleo, que chegou a representar 60% do produto interno bruto (PIB) nacional em 2008.

d) Região do delta do rio Níger

A sobrevalorização da naira, devido ao aumento das exportações de petróleo desde o começo da década de 1970, prejudicou os outros setores da economia, inclusive as exportações agrícolas, em caso clássico de doença holandesa. Os lucros do petróleo jamais foram revertidos em bem-estar para a população, devido à corrupção endêmica e ao sistema de cotas prefixadas para a distribuição dos *royalties* entre todos os 36 estados mais o distrito federal.



Fonte: Wikimedia Commons / autoria presumida de Kimdime

A região do delta do Níger não recebe nenhuma compensação pela degradação ambiental causada pela indústria petrolífera, embora concentre a maior parte dos casos de derrame desde o início da exploração. A queima de gás também é prejudicial: anualmente, são emitidas na região cerca de 70 milhões de toneladas de CO₂. Entre as causas dessa degradação ambiental, pode-se mencionar o roubo de petróleo por organizações criminosas, a sabotagem das infraestruturas – quer por ativistas, quer por oficiais do Exército¹⁸⁴ – e os baixíssimos padrões de proteção ambiental, qualidade e manutenção das estruturas das empresas petrolíferas, as quais raramente

¹⁸² A região, com cerca de vinte mil quilômetros quadrados, é dividida em nove estados, tem população de trinta milhões de habitantes, de mais de 40 etnias, e é uma zona riquíssima em biodiversidade, encontrando-se entre as onze áreas da Nigéria protegidas pela Convenção de Ramsar sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional.

¹⁸³ Atualmente, o Estado controla 60% da Companhia Refinadora de Petróleo; o restante é repartido entre várias multinacionais como Shell Nigéria (GBR), Chevron e Exxon (EUA) e Eni (ITA). Essas multinacionais exercem influência considerável na política nigeriana e podem solicitar a intervenção do Exército nigeriano em defesa dos próprios interesses, acirrando as tensões com as comunidades locais.

¹⁸⁴ Além das milícias e grupos criminosos, há oficiais do Exército envolvidos na prática de *bunkering*, ataques a oleodutos para roubar petróleo bruto, a ser processado em refinarias clandestinas.

são responsabilizadas pelos danos que causam. Práticas proibidas em outros países, como o *gas flaring*¹⁸⁵, são recorrentes. A degradação ambiental acabou com atividades de subsistência tradicionais como a pesca e a pecuária, forçando a população local a migrar para fugir do desemprego. Embora haja ampla documentação dos danos ambientais causados pelas petrolíferas, inclusive relatórios da Organização das Nações Unidas (ONU)¹⁸⁶, as comunidades não encontram respostas às denúncias.

e) A petroinsurgência no delta do rio Níger

O primeiro movimento para o controle dos recursos da região em favor das comunidades locais foi a Rebelião dos Doze Dias, de Isaac Boro, que declarou a independência da República do Delta do Níger em 1966, dez anos após o início das atividades petrolíferas. Os rebeldes declararam nulos os contratos com as empresas petrolíferas e exigiram novas negociações. A rebelião foi duramente sufocada após doze dias. Isaac Boro transformou-se em herói fundador do federalismo nigeriano e do nacionalismo do Delta do Níger.

Na década de 1990, começou uma onda de movimentos pacíficos reivindicando autonomia política e reparação pelos danos socioeconômicos e ambientais, como o *Movement for the Survival of the Ogoni People* (MOSOP). Brutalmente reprimido, deixando três mil mortos, foi sucedido pelo o *Ijaw Youth Council* (IYC), também reprimido com dois mil mortes, que marcaram o fim dos movimentos pacíficos e o início da petroinsurgência, termo cunhado especificamente para os movimentos de luta armada separatista no delta do Níger¹⁸⁷, que combinam ativismo político e táticas terroristas.

A partir de 2003, grupos armados como a *Niger Delta People's Volunteer Force* (NDPVF) e o *Niger Delta Vigilante* (NDV) começaram a atacar instalações petroleiras por meio de roubos, sequestros e atentados. Em 2006, o *Movement for the Emancipation of the Niger Delta* (MEND) aglutinou os movimentos da região e causou perdas de 25% à produção total daquele ano. Após um período de menor confrontação entre 2009 e 2016, a forte expansão demográfica no delta do Níger e a pobreza aumentaram a insatisfação da população local, estimulando a retomada dos movimentos que mesclam separatismo e reivindicações pelo controle dos recursos naturais.

Em fevereiro de 2016, a explosão de um oleoduto levou à interrupção da produção e da exportação de um grande terminal nigeriano. No mês seguinte, formou-se o grupo dos *Niger Delta Avengers* (NDA), cujos ataques, somados aos dos demais grupos ativos, reduziram a produção ao menor nível dos últimos vinte anos. A Nigéria foi superada por Angola como maior produtor de petróleo da África e entrou em grave crise econômica, pois o orçamento federal é muito dependente do setor petrolífero. Em agosto de 2016, o NDA declarou cessar-fogo e concordou em negociar com Abuja, mas explosões e ataques contra oleodutos e plataformas de exploração continuaram ocorrendo, perpetrados sobretudo por um novo grupo, o *Niger Delta Greenland Justice Mandate* (NDGJM). O governo respondeu com uma operação militar, o que não impediu novas explosões de oleodutos em setembro. O NDA voltou a agir após o Exército nigeriano prender um de seus líderes, com novos atentados ocorrendo entre setembro e novembro daquele ano. Em

¹⁸⁵ Queima de gás para ter acesso ao petróleo, liberando gases nocivos a 1.400°C.

¹⁸⁶ Para mais informações, consultar relatório do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA): <http://web.unep.org/disastersandconflicts/where-we-work/nigeria/what-we-do/environmental-assessment-ogoniland-report>.

¹⁸⁷ Para mais informações, consultar: WATTS, Michael. “*Petro-Insurgency or Criminal Syndicate? Conflict, Violence and Political Disorder in the Niger Delta*”. *Review of African Political Economy*, v. 34, n. 114, *Class, Resistance & Social Transformation*, dezembro de 2007, p. 637-660.

outubro de 2016, o NDA anunciou a intenção de declarar a independência da República do Delta do Níger, com apoio da associação dos povos indígenas de Biafra. A associação, no entanto, voltou atrás e optou pela reunificação com a Nigéria.

A questão segue sem resolução: tentativas de negociação com o governo e anistia para os líderes têm fracassado reiteradamente. Houve nova ameaça de declaração de independência em 2019. Novos grupos surgem e os impactos das explosões repercutem até hoje. Embora a Nigéria tenha recuperado boa parte da produção, subsiste o temor de retorno das hostilidades, pois o conflito não foi oficialmente terminado. Os grupos insistem na autonomia política da região.



Derramamentos de petróleo no Delta do Níger em 2016

Fonte: *Nigerian Oil Spill Monitor* (NOSDRA)

f) Efeitos da pandemia de COVID-19

A crise da pandemia de COVID-19, a partir de março de 2020, solapou ainda mais o frágil sistema socioeconômico da Nigéria¹⁸⁸. Em torno de 20% do PIB do país depende do setor primário, e o petróleo, que representa 80% das exportações, é a principal fonte de recursos para o financiamento das contas públicas. Logo, a redução da demanda por petróleo devido à contração da atividade econômica no mundo, acompanhada de queda na produção e no preço do barril, afundou o país em grave recessão e em situação de insegurança alimentar. Foi a segunda recessão a atingir a Nigéria em menos de cinco anos. A dívida pública chegou a 35% do PIB e houve perda de receitas fiscais. Além disso, a crescente agitação social, a insegurança e os conflitos civis, especialmente no nordeste da Nigéria, reduziram ainda mais a capacidade do governo para realizar os investimentos necessários em transporte, em fornecimento de energia elétrica, em saneamento e em educação. Segundo o Banco Mundial, mais de dez milhões de crianças nigerianas não têm acesso à escola, 40% da população não tem acesso a saneamento básico e 43% não dispõe de energia elétrica.

As graves deficiências nas infraestruturas públicas impediram que fosse adotado um sistema eficiente de vacinação, apesar da disponibilização de vacinas pela COVAX Facility e por doações de países como os Estados Unidos (EUA) e o Reino Unido. Em razão disso, o país destruiu, em 2021, mais de um milhão de doses de vacinas contra o coronavírus com data de

¹⁸⁸ Para aumentar a inclusão da população no sistema financeiro, para facilitar as remessas externas e as transações nas áreas fronteiriças, o Banco Central nigeriano lançou a primeira moeda digital africana, a eNaira, em 2021. Cerca de 40% do total de remessas para a África Subsaariana destina-se à Nigéria; em 2023, o valor projetado é de US\$ 35 bilhões, mais de 6% do PIB nacional. O aplicativo da carteira digital lançado em 2021, no entanto, decepcionou os usuários e gerou preocupações quanto ao respeito à privacidade: teme-se que possa servir para a perseguição política de ativistas.

validade expirada¹⁸⁹. Em julho de 2022, a inflação mensal chegou à casa de 19%, e os preços dos alimentos aumentaram acima da inflação devido à guerra na Ucrânia. A dívida externa do país aproxima-se de US\$ 40 bilhões.

g) Conflitos armados no cinturão médio da Nigéria

A disputa por terra e por recursos hídricos, ambos cada vez mais escassos, tem causado conflitos letais entre populações sedentárias de agricultores e pastores nômades do cinturão médio da Nigéria¹⁹⁰. Esses conflitos destacam-se entre os mais mortíferos da atualidade, em um ambiente de impunidade praticamente absoluta devido à inação do Estado. Mais de dez mil pessoas morreram ao longo da última década; quatro mil dessas mortes ocorreram nos dois últimos anos, o que revela a intensificação do conflito. Em 2018, os embates causaram um número de mortes seis vezes maior do que as causadas pela ação do Boko Haram.



Nigeria's Middle Belt (destacado em verde no mapa)

Fonte: *Daily Trust*

Os conflitos começaram devido à desertificação causada pelas mudanças do clima na última década, que reduziu a disponibilidade de água e de terra agricultável ao mesmo tempo em que a demanda por esses recursos aumentou devido ao crescimento da população. O Estado não tomou providências nem quanto à escassez de recursos nem quanto à violência. Um fator agravante é a presença de clivagem religiosa, pois os agricultores são predominantemente cristãos e os pastores, muçulmanos.

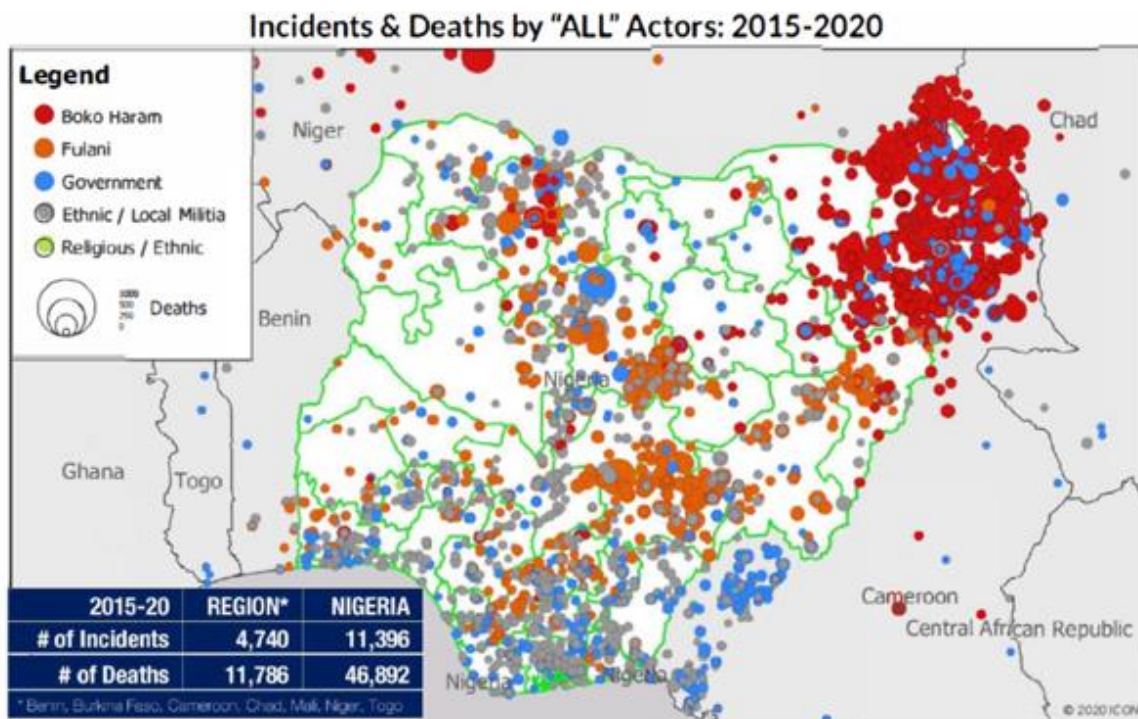
¹⁸⁹ Deve-se mencionar, por outro lado, que muitas das vacinas doadas chegaram ao país poucas semanas antes de seu vencimento, o que dificultou sua utilização. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2021/12/22/nigeria-destroys-more-than-1-million-expired-covid-vaccines>.

¹⁹⁰ O norte da Nigéria tem os índices de pobreza e analfabetismo mais altos do país. A região do cinturão médio é responsável pela maior parte da produção de alimentos para consumo interno e abriga entre 50 e cem etnias minoritárias. Os agricultores pertencem majoritariamente aos grupos *berom*, *jukuns*, *tivs*, *idomas*, *mambila* e *nyandan*. Há décadas, pastores da região norte, predominantemente da etnia *fulani*, levam seus rebanhos para pastar no cinturão médio na estação seca.

h) Boko Haram

O Boko Haram¹⁹¹ é uma organização terrorista fundada na Nigéria, em 2002, por Mohammed Yusuf. Extremamente violentas até mesmo para padrões de organizações extremistas jihadistas, suas táticas incluem assaltos com assassinatos, raptos, ataques suicidas contra civis em locais públicos, uso de mulheres e crianças como bombas humanas, escravos ou soldados, além de sequestros de crianças em colégios, como o rapto de mais de 200 meninas em Chibok, em 2014. Poucas semanas depois do episódio em Chibok, o Comitê de Sanções à Al-Qaeda do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) aprovou a adição do Boko Haram à sua lista de indivíduos e entidades sujeitos a sanções financeiras e a embargo de armas estabelecido no parágrafo 1 da Resolução 2083 (2012) do CSNU.

O Boko Haram ganhou notoriedade mundial sob a liderança de Abubakar Shekau em 2010, com o ataque à prisão de Bauchi no norte da Nigéria, em retaliação pela morte de Yusuf. Em 2014, Shekau chegou a proclamar um califado em 70 vilarejos. O califado foi desmantelado em março de 2015, quando o grupo perdeu todas as cidades que estavam sob seu controle, derrotado por uma coalizão regional formada por tropas da Nigéria, Cameroun, Chade e Níger. Os ataques, porém, continuam no noroeste do país, sobretudo no estado de Borno. Os raptos de crianças em escolas intensificaram-se entre 2019 e 2021.



Fonte: World Watch Monitor (ICON PSJ)

¹⁹¹ A ideologia do Boko Haram é salafista e jihadista, concentrada em duas vertentes: a vingança contra o governo nigeriano e os líderes islâmicos do norte da Nigéria, e a *jihad* nacional e internacional. Em uma das principais línguas *haucá*, Boko Haram significa “a educação ocidental é um pecado”. O grupo considera que a aceitação da educação ocidental destruiu a ordem islâmica e trouxe pobreza e sofrimento para o norte da Nigéria. O objetivo do grupo é instaurar um califado para combater a penúria na região, diretamente atribuída aos três pilares da civilização ocidental: a educação, a tradição judaico-cristã e a democracia.

As fontes de financiamento incluem resgates por sequestros, assaltos a bancos, tréguas mediante extorsão, doações e colaboração com traficantes de drogas e organizações criminosas. O Boko Haram conta com o apoio da minoria étnica *kanuri*¹⁹² e de líderes políticos e religiosos que se opõem ao governo central nigeriano.

O grupo tem vínculos com várias organizações terroristas, como a Al-Qaeda no Maghreb Islâmico (AQIM, na sigla em inglês), que treinou membros do Boko Haram, além do Al-Shabaab, na Somália. Em 2015, o Boko Haram aliou-se formalmente ao Estado Islâmico, chegando a adotar o nome de Estado Islâmico na África Ocidental. Em agosto de 2016, a destituição de Shekau pelo Estado Islâmico, por “extremismo”, dividiu a organização, e Shekau assumiu o comando da facção que retomou o nome original. O ano de 2016 foi marcado por violentos combates entre o Boko Haram e o Estado Islâmico na África Ocidental no sul do lago Chade.

Desconsiderando-se a associação do Boko Haram à Al-Qaeda pelo CSNU e as sanções decorrentes dessa vinculação, foi somente em 2017 que o terrorismo perpetrado pelo grupo foi substancialmente abordado em uma resolução do CSNU. O documento foi aprovado após a visita de membros do CSNU a Cameroun, Chade, Níger e Nigéria para avaliar a situação humanitária e de segurança na região. Entre outras medidas, a Resolução 2349 condena veementemente os ataques terroristas do Boko Haram e do Estado Islâmico na região da bacia do lago Chade, destaca a importância de aumentar a coordenação militar e a cooperação judicial transfronteiriça na região e reitera a responsabilidade primária dos Estados na proteção de suas populações civis.

i) Narcotráfico e crime organizado

As organizações criminosas na Nigéria são numerosas e lucrativas, graças ao tráfico de pessoas e de drogas. Várias delas se estabeleceram com êxito na Europa, com destaque para a *Black Axe Confraternity*, célebre por seus rituais truculentos. Criminosos e vítimas se ocultam em meio aos fluxos de migrantes oriundos da África Subsaariana, nas rotas migratórias que passam pelo Níger e pela Líbia. Recentemente, a produção de metanfetamina tem crescido na Nigéria, favorecida pela existência de vastas áreas à margem do poder central. A substância base é a efedrina, presente em vários medicamentos. As necessidades da indústria farmacêutica do país são estimadas em cerca de 770 quilos por ano, mas a Nigéria importa, anualmente, mais de oito toneladas do fármaco.

j) Movimento #EndSARS

Em 2017, começou uma campanha no Twitter reivindicando a desativação do *Special Anti-Robbery Squad* (SARS), divisão policial conhecida pelos abusos praticados contra jovens cidadãos, especialmente homens. Os oficiais do SARS são acusados de humilhação, estupro, extorsão, roubo, tortura, sequestro, detenções arbitrárias e execuções sumárias. Muitos manifestantes foram presos ou assassinados. Em 2020, o movimento reacendeu-se, com manifestações em massa na Nigéria e em capitais de outros países, com apoio da diáspora nigeriana e de celebridades internacionais em intensa campanha nas redes sociais. As reivindicações também incluem maior responsabilidade e transparência na governança. O presidente Muhhamadu Buhari afirmou ter dissolvido a SARS em outubro de 2020; há, porém, suspeitas de que os membros do

¹⁹² Estima-se que 75% a 80 % dos integrantes do Boko Haram pertencem à etnia *kanuri*, 20% à *hauçá-fulani* e 5% a grupos minoritários reconvertidos ao Islã. Cerca de 90% das vítimas do Boko Haram são *hauçá-fulani*.

esquadrão tenham sido realocados para outras funções. Os protestos e a repressão violenta continuaram, bem como a solidariedade internacional aos cidadãos nigerianos.

k) O futuro político da Nigéria

Apesar de todos esses problemas, analistas nigerianos rejeitam o rótulo de Estado falido para o país. É certo que o governo não apenas falhou em garantir ordem, segurança e bem-estar à população como também contribuiu para a violência e a insegurança. É preciso reconhecer, porém, que a criação de um sistema federal manteve a unidade territorial – apesar de todas as pressões e conflitos – e que, há três décadas, a democracia vem-se fortalecendo no país. Após a adoção do pluripartidarismo em 1999, o país passou 16 anos dominado pelo *People's Democratic Party* (PDP), mas, em 2015, o presidente Goodluck Jonathan (PDP) perdeu as eleições para Muhammadu Buhari do *All Progressives Congress* (APC), na primeira transição de poder democrática e pacífica do país. Além disso, o rótulo de Estado falido pode ser instrumentalizado para justificar a imposição de soluções externas centradas na imposição da força, em detrimento de ações que visem o bem-estar da população ou a preservação ambiental, especialmente em uma nação rica em petróleo. Nos últimos trinta anos, é possível constatar, segundo esses analistas, o progresso contínuo rumo à inclusão política, ao fortalecimento do sistema federal e à busca de soluções regionais para os problemas regionais. O país se destaca por sua pujante indústria cinematográfica (Nollywood) e por seus atletas olímpicos, símbolos que contribuem para a construção de uma identidade nacional positiva.

As eleições presidenciais de 2023 serão de fundamental importância para a superação dos problemas nacionais, embora os candidatos não inspirem grandes expectativas. Tanto o candidato da situação, Bola Ahmed Tinubu (APC), quanto o da oposição, Atiku Abubakar (PDP), têm reputações marcadas pelos problemas típicos das elites nacionais, como corrupção e abuso de poder. Mais jovem, Peter Obi, do Labour Party (LP), seria uma esperança de renovação, mas não tem base política estável. Independentemente do resultado eleitoral, a garantia de mais uma transição política pacífica será fundamental para continuar a consolidação da democracia nigeriana.

XI. República Centro-Africana (RCA)

A atual crise na República Centro-Africana (RCA) decorre da invalidação, por parte da Corte Constitucional do país, da candidatura de Bozizé para a eleição presidencial de 2020, tendo sido vencedor seu oponente, Touadéra. As origens do conflito remontam a 2013, quando Bozizé, então presidente do país, foi deposto pelo grupo Seleka, de maioria muçulmana. Antes de partir para o exílio, Bozizé articulou a criação do grupo anti-Balaka, de maioria católica, que o apoiaria. O resultado foi uma guerra civil brutal entre os grupos por anos, até que, em 2019, assinou-se o Acordo de Cartum, que contou com a participação de 14 grupos rebeldes, mas que não gerou muitos efeitos. No final de 2019, Bozizé voltou do exílio e, em 2020, lançou sua candidatura, barrada pela Corte. Bozizé clamou ao grupo Coalizão da Oposição Democrática (COD, na sigla em francês) para lançar a candidatura de um opositor contra a reeleição de Touadéra. Poucos dias depois, seis grupos rebeldes (*Selekas* e *anti-Balakas*) anunciaram uma nova aliança – a Coalizão de Patriotas pela Mudança (CPC, na sigla em francês), a qual realizou ataques às forças de segurança. O governo de Touadéra e a Organização das Nações Unidas (ONU) reconheceram o

envolvimento de Bozizé com os grupos armados. O G5, composto por União Africana (UA), ONU, União Europeia (UE), Estados Unidos (EUA) e França, conclamou a realização de eleições presidenciais a qualquer custo, apesar do clima de insegurança. As Forças Armadas da RCA (FACA) são muito frágeis, de modo que a segurança do presidente e do país é frequentemente feita por milícias, muitas vezes ligadas aos russos.

Essa crise política envolve terceiras partes, aproximando-se de uma guerra por procuração, na qual Rússia e Ruanda¹⁹³ são pró-governo atual, e França e Chade apoiam Bozizé e grupos armados. A França tem interesse notadamente geopolítico na região, enquanto o Chade tem interesse sobretudo econômico (investimentos da elite em pecuária na RCA). Ademais, a disputa por influência entre França e Rússia no país é vista como reflexo de suas relações estremecidas desde a guerra na Ucrânia.



Fonte: DPO

Quanto à Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da RCA (MINUSCA, na sigla em inglês), o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) renovou seu mandato até 15 de novembro de 2022. Suas tarefas prioritárias são: proteção de civis; bons ofícios e apoio ao processo de paz, incluindo a implementação do cessar-fogo e do *Political Agreement for Peace and Reconciliation* (APPR, 2019); assistência humanitária; proteção das pessoas e dos bens da ONU; direitos humanos; apoio a um diálogo republicano e às eleições de 2022; apoio à extensão da autoridade do Estado, ao destacamento de forças de segurança e à preservação da integridade territorial; apoio à Reforma do Setor de Segurança (SSR, na sigla em inglês); Desarmamento, Desmobilização, Reintegração (DDR) e Repatriação (DDRR); e apoio à justiça nacional e internacional, à luta contra a impunidade e ao Estado de Direito. Desde 23 de fevereiro de 2022, Valentine Rugwabiza, de Ruanda, atua como Representante Especial do Secretário-Geral para a RCA e Chefe da MINUSCA. O Force Commander, Daniel Sidiki Traoré, é de Burkina Faso. Conforme dados de junho de 2022, os principais contribuintes de tropas

¹⁹³ Ruanda visa projetar seu *soft power* na África por meio da diplomacia militar, que serve de instrumento para promover a “marca Ruanda” no continente. Ao contrário de muitos países africanos, a imagem do país está associada à eficácia em questões de segurança e de gestão de assuntos públicos. Mesmo que as percepções internacionais de Ruanda sejam polarizadas, Kagame tende a ser considerado na África como um chefe de Estado competente. A diplomacia militar também serve para apoiar suas ambições econômicas. Além disso, Ruanda tem capacidade diplomática de intermediar negociações com países africanos. Sua atividade na RCA resultou de um acordo de cooperação militar assinado em 2019 entre Kigali e Bangui. Uma série de acordos de parceria econômica complementam essa cooperação de segurança.

militares são: Ruanda, Bangladesh, Paquistão, Egito, Zâmbia, Nepal, Marrocos, Burundi, Cameroun e Mauritânia.

Um dos maiores desafios da RCA é contornar o “vácuo securitário” na região, devendo a reforma na área de segurança contar com medidas socioeconômicas duradouras. A MINUSCA, nesse sentido, tem sido frequentemente criticada, inclusive devido à violência sexual contra mulheres¹⁹⁴, o que abala as relações da missão de paz com a comunidade local.

Economicamente, a RCA tem importância nas áreas de mineração, agropecuária e produtos florestais, e suas rotas comerciais são frequentemente tomadas por grupos armados. Estima-se que mais da metade da população da RCA necessite de ajuda humanitária. A violência decorrente da recente crise política já deslocou 120 mil pessoas, sendo 60 mil refugiados nos países vizinhos.

XII. Sahel

a) Características gerais

O Sahel é uma região no Norte da África, situada entre o deserto do Saara e as terras mais férteis da zona equatorial africana (savanas). O Sahel forma um corredor que se estende por quase seis mil quilômetros, do oceano Atlântico até o mar Vermelho. Essa faixa de terra tem uma largura que oscila entre 500 e mil quilômetros e clima predominantemente semiárido. A zona exata abrangida pelo Sahel não é consensual: alguns autores, por exemplo, dividem-no em Sahel meridional e setentrional. Em geral, considera-se que os seguintes países têm ao menos alguma parte de seu território no Sahel: Senegal, Mauritânia, Mali, Burkina Faso, Níger, Nigéria, Cameroun, Chade, Sudão, Sudão do Sul e Eritreia. Alguns incluem, ainda, o Estado insular de Cabo Verde, a Gâmbia, a República Centro-Africana (RCA) e países do Chifre da África – Djibouti, Etiópia e Somália¹⁹⁵.

O Sahel é marcado pela instabilidade. Os países da região apresentam baixos índices de desenvolvimento humano (IDH), enquanto o alto crescimento demográfico mantém a renda em baixos níveis. O avanço populacional, aliado a fatores climáticos, intensifica tensões intercomunitárias, que são precariamente reguladas por governos marcados por má governança e corrupção. A volatilidade líbia, que permitiu o abrigo a grupos rebeldes, desestabilizou dinâmicas interétnicas. Nesse cenário, o jihadismo prolifera-se e ameaça, inclusive, a estabilidade da África Ocidental. A pandemia de COVID-19, ao afetar a atividade econômica e colocar a população contra medidas restritivas impostas pelo governo, agudizou a instabilidade regional. Observa-se o desenvolvimento de redes de tráfico de ouro, de armas e de indivíduos, envolvendo gangues, grupos terroristas e agentes públicos.

A presença estrangeira busca conter o jihadismo. A França, após liderar duas operações (Serval e Barkhane, que chegou ao fim em novembro de 2022), procura redimensionar sua presença, dissociando-se das dinâmicas políticas. Ao anunciar o fim da Operação Barkhane, cerca de meio ano após a sua reeleição, o presidente francês afirmou que uma nova estratégia seria

¹⁹⁴ As brasileiras Márcia Andrade Braga e Carla Monteiro de Castro Araújo, que atuaram como capacetes azuis na MINUSCA, ganharam o Prêmio de Defensora Militar do Gênero das Nações Unidas, respectivamente, em 2019 e 2020.

¹⁹⁵ Nesta seção, discute-se eminentemente o grupo G5 Sahel (G5S) e as situações nacionais de seus países fundadores, assim como questões regionais amplas. Alguns outros países com porções territoriais no Sahel têm seções específicas também neste tomo.

delineada junto aos parceiros africanos em futuro próximo. A Cúpula de Pau (França, 2020) e a mais recente do G5 Sahel (N'Djamena, 2021) já vinham discutindo reformulações estratégicas. O comparecimento do secretário de Estado dos Estados Unidos (EUA), Anthony Blinken, a esta última contrasta com o fato de o cargo para representante estadunidense para o Sahel ainda não ter sido preenchido. A Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização do Mali (MINUSMA, na sigla em inglês) representa a presença da Organização das Nações Unidas (ONU), enquanto a União Europeia (UE) provê missões no âmbito civil. A Força Especial Takuba, iniciativa militar europeia, atuava em cooperação com a Operação Barkhane e com a Força Conjunta G5 do Sahel no Mali, mas foi descontinuada em julho de 2022, devido a fricções com a junta militar instituída após a ruptura democrática de 2021 no país. A Alemanha e, recentemente, a Rússia também cooperam no eixo securitário. Nesse contexto securitário incerto, a recente contratação de forças de segurança do Grupo Wagner pelo governo maliano tem sido criticada por países ocidentais, que associam essas forças ao aumento da instabilidade e ao abuso de direitos humanos.

b) G5 Sahel

i. Características gerais

O G5 Sahel (G5S) é um quadro de coordenação intergovernamental voltado para a cooperação regional em políticas de desenvolvimento e de segurança. A criação do grupo ocorreu em fevereiro de 2014 por iniciativa da Mauritânia, que então detinha a presidência rotativa da União Africana (UA); em dezembro do mesmo ano, o G5S foi formalmente constituído. Com sede em Nouakchott, capital mauritana, a organização foi originalmente composta por Mauritânia, Mali, Burkina Faso, Níger e Chade e tem como objetivo garantir condições de desenvolvimento e de segurança dos países membros. Busca-se determinar um quadro estratégico de intervenção com vistas a melhorar as condições de vida das populações, em que as dimensões de desenvolvimento e de segurança são abordadas de maneira interdependente. O apoio à democracia e à boa governança é sublinhado como fundamental no quadro de cooperação regional e internacional. A promoção do desenvolvimento regional inclusivo e sustentável também constitui alicerce da atuação do G5S. Temas de interesse incluem: ações de desenvolvimento e de combate ao terrorismo, ao narcotráfico e à lavagem de dinheiro.

A estrutura do grupo centra-se na Conferência de Chefes de Estado, instância de mais alto nível, que conta com presidência rotativa e reuniões de cúpula. Há, também, o Conselho de Ministros e o Secretariado Permanente, que executa decisões do primeiro. Há Comitês especializados em temas de governança, infraestrutura, defesa e resiliência, cada qual gerido por um país e devendo reportar-se ao Secretariado Permanente. O Comitê de Defesa e Segurança agrupa os Chefes do Estado-Maior das Forças Armadas, havendo, também, escolas voltadas para a temática. Os Comitês Nacionais de Coordenação das Ações do G5S, por sua vez, ficam sob a tutela dos ministros de desenvolvimento, em que cada país define especialistas em uma temática.

Entre os objetivos e mecanismos principais do G5S, ações de desenvolvimento visam à estabilização regional a longo prazo e são representadas por iniciativas relativas à segurança alimentar, governança e infraestrutura. A dimensão securitária endereça desafios imediatos relacionados à instabilidade regional. A Força Conjunta G5 do Sahel (FC-G5S) atua de maneira transfronteiriça e concentra-se no jihadismo. Medidas e mecanismos voltados para a prevenção, a

mitigação e o enfrentamento de violações por forças de segurança estatais foram igualmente estabelecidos.

Em maio de 2022, o Mali anunciou a sua saída do G5S, que já apresentava sinais de inoperância decorrentes da crescente instabilidade política regional.

ii. A dimensão desenvolvimentista

As ações de desenvolvimento representam iniciativas voltadas para a estabilização regional a longo prazo. Busca-se garantir um ambiente de paz e de segurança mediante o desenvolvimento de infraestruturas de transporte, de energia, de telecomunicações e de aproveitamento de recursos hídricos. Há, também, iniciativas de fortalecimento da governança entre os países membros, as quais são aliadas ao reforço das capacidades de resiliência de populações mediante esforços voltados para a segurança alimentar, o desenvolvimento humano e a proteção do pastoreio nômade sustentável. Essas iniciativas inserem-se no conceito de desenvolvimento sustentável, cujos investimentos, principalmente, advêm do Banco Africano de Desenvolvimento (BAfD) e de instituições multilaterais, como o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), que possui escritório regional no Níger. Cerca de US\$ 15 bilhões já foram alocados em projetos correlatos nos cinco países.

Recentemente, nos temas de resiliência e no contexto da pandemia de COVID-19, empreenderam-se esforços em cooperação com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). Obteve-se, mediante o BAfD, financiamento de projetos voltados para o empreendedorismo, a formação profissional e o microfinanciamento. Em matéria de infraestrutura, aportes financeiros foram garantidos para projetos de eletrificação regional. Esses recursos originaram-se do Fundo Verde para o Clima das Nações Unidas (GCF, na sigla em inglês) e se inserem no projeto *Desert to Power G5 Sahel*, de 2019. Além da construção de centrais independentes, fomentou-se a atração do setor privado e da atuação institucional. Nessa temática, a construção de armazéns de estocagem desempenha papel relevante para a população pastoral transumante. Por fim, no tocante às telecomunicações e às tecnologias de informação e comunicação (TIC), vale mencionar a ação dos países no sentido de reduzir tarifas de roaming, de suprimir tarifas extras para chamadas internacionais, de integrar infraestruturas e de adotar um sistema de informação de dados em escala regional.

iii. A dimensão securitária

A dimensão securitária busca atender, eminentemente, a desafios imediatos relacionados à instabilidade regional. O G5S, em boa medida, representa réplica da Operação Barkhane, criada pela França para fazer frente ao terrorismo jihadista na região em 2014. Os cinco países solicitam ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) o estabelecimento de uma força internacional com vistas a neutralizar grupos armados, contribuir para a reconciliação nacional e implementar instituições democráticas na Líbia; ocorreram, em paralelo, operações conjuntas no contexto da Barkhane para conter o avanço armado oriundo desse país.

Em novembro de 2015, o G5S anunciou a formação de uma força antiterrorista. Ela foi finalmente constituída em 2017, sob o nome de Força Conjunta G5 do Sahel (FC-G5S), que conta com apoio francês no CSNU. Busca-se, com essa iniciativa, melhorar as condições de segurança da população e garantir um ambiente favorável para o desenvolvimento econômico e social. Após inicial relutância anglo-americana, o Conselho “saúda” o estabelecimento da força, sem, no

entanto, garantir um mandato da ONU e, portanto, sem oferecer financiamento. A Força conta com um efetivo aproximado de cinco mil homens, mas padece da falta de recursos orçamentários. Embora o enfrentamento ao jihadismo constitua objetivo principal, busca-se, igualmente, combater o tráfico ilícito de drogas, de armas e de migrantes.

Respalhada no apoio francês, a FC-G5S busca a resolução das crises sahelianas por meios além dos militares. A iniciativa insere-se no contexto de conflitos assimétricos, em que o instrumental onusiano de operações encontra dificuldades de adaptação. A FC-G5S apoia-se em duas resoluções do CSNU, possui quartel general próprio e efetuou a sua primeira missão nas fronteiras de Mali, Níger e Burkina Faso. Ela surge na esteira da consolidação de outra força *ad hoc*, a Força-Tarefa Conjunta Multinacional (FMM, na sigla em inglês), estabelecida por quatro países (Cameroun, Níger, Nigéria e Chade, com participação ainda do Benim) e que combate o Boko Haram na bacia do lago Chade desde 2012. Além desse agrupamento, encontram-se na região a MINUSMA, um contingente americano e, até recentemente, a Operação Barkhane.

O sucesso da estabilização do Sahel por essa missão dependerá da integração das ações em um quadro mais amplo de objetivos políticos. A FC-G5S será bem-sucedida caso consiga isolar os grupos jihadistas das comunidades locais e de outros grupos armados. Para tanto, deve-se obter a confiança da população, bem como dos países e grupos vizinhos, como a Argélia e a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO ou ECOWAS, na sigla em inglês). No âmbito tático, as ações devem contemplar o respeito aos direitos humanos, humanitários e econômicos das famílias afetadas por operações, o que deve refletir-se em uma conduta em respeito ao Direito Internacional. Além disso, o componente político deve fazer-se presente, não bastando o militar; devem-se promover negociações dos conflitos em nível local. A diplomacia, ainda, deve ser usada para ampliar os esforços políticos regionais, incluindo a Argélia e a ECOWAS a fim de criar uma unidade regional. Quanto à cooperação militar com os EUA, deve-se evitar a duplicação de tarefas já exercidas por França e Alemanha. Por fim, deve-se garantir um fluxo de financiamento suficiente para garantir a manutenção de operações a longo prazo.

iv. Quadro de Conformidade com Direitos Humanos

Nesse contexto, foi estabelecido o Quadro de Conformidade com Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário. A iniciativa constitui pacote de medidas e mecanismos voltados para a prevenção, a mitigação e o enfrentamento de violações de direitos humanos e humanitários que poderiam ser cometidos por forças de segurança e foi designada para evitar atos de violência contra civis durante operações militares. O Quadro deriva de solicitação pela resolução 2391 (2017) do CSNU, e, mediante arranjo técnico entre G5, UE e ONU, definiram-se as linhas gerais. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACUDH) pormenorizou o Quadro, adequando-o às operações da FC-G5S. Nesse sentido, medidas são estabelecidas com vistas a reduzir danos a civis, de modo que visitas conjuntas e monitoramento são implementados pelo ACNUDH na região. Baseado nos pilares de treinamento, triagem e regulamentação, observaram-se resultados positivos, como a consecução de operações militares em maior conformidade com padrões normativos. No longo prazo, isso promove o empoderamento nacional político e aumenta a proteção de civis.

c) Panorama regional

Em 2019, grupos armados – sete dos quais eram movimentos jihadistas – passaram a desestabilizar Mali, Níger e Burkina Faso. Acresce-se à ameaça securitária a instabilidade econômica, na medida em que os países, em geral, apresentam elevados índices de pobreza. As dimensões político-securitárias estão, portanto, entrelaçadas, de modo que a expansão jihadista se apoia na precariedade e na falta de oportunidades.

A porosidade das fronteiras, suscetíveis a diversas formas de tráfico, também representa fator de instabilidade regional. O expansionismo jihadista ignora fronteiras políticas, o que pode causar o espraiamento do fenômeno para a África Ocidental. Burkina Faso, como ponto de contato entre os países setentrionais e os do Oeste (Benim, Côte d'Ivoire, Togo e Gana), pode levar ao aumento da instabilidade para além do Sahel.

No que diz respeito ao tráfico, observa-se a movimentação ilícita de drogas e produtos à Líbia e ao Mali. Nesse sentido, o baixo desenvolvimento econômico-institucional dos Estados do Sahel representa um desafio, visto que o poder público se torna incapaz de fazer frente a esses fluxos. Falta, também, maior coordenação com os países do Oeste Africano não pertencentes ao G5S. Teme-se um transbordamento da violência aos países costeiros, o que já é observado no nordeste da Côte d'Ivoire, ao passo que se identificam células terroristas dormentes ao longo dos países fronteiriços ao sul de Burkina Faso. O tráfico ilícito de ouro em zonas burkinabés controladas por jihadistas para mercados benineses e togoleses também contribui para o fortalecimento de grupos armados. Há, por fim, preocupações em relação ao estreitamento de relações entre milícias do noroeste nigeriano e elementos jihadistas, de modo que Niamey, capital do Níger, situa-se, cada vez mais, circundada por zonas conflituosas.

A multiplicação de intervenções estrangeiras tampouco tem-se mostrado efetiva. A França, por meio da Operação Barkhane, esteve presente no território do Mali, bem como segue presente no Níger e no Burkina Faso. A Alemanha, a Itália e os EUA também mantêm presença militar na região. No âmbito civil, missões da UE e da ONU buscam arrefecer a situação, que também conta com forças do G5S.

Persistem os confrontos com atores não estatais e jihadistas, o que agudizou a situação humanitária, caracterizada por mais de dois milhões de deslocados internamente. A região do Liptako-Gourma – região das três fronteiras entre Burkina Faso, Mali e Níger – permanece ponto fulcral da instabilidade regional.

d) Mali

i. Mali desde os anos 2010

Desde o último decênio, o Mali constitui principal ponto de instabilidade no Sahel. O país apresenta conflito com minoria tuaregue na região nordeste, que, efetivamente, amputou cerca de dois terços do território e levou a um golpe de Estado na capital, Bamako, em 2012, perpetrado pelo capitão Haya Sanogo. Essa situação se deveu à implantação de terroristas argelinos no norte após os anos 2000, à queda de Kadafi na Líbia em 2011 e à ambição do líder tuaregue Iyad Ag Ghali. A democracia do país deteriorou-se nos anos 2010 com as rebeliões tuaregues independentistas no nordeste. Jihadistas aproveitaram-se dessa desestabilização para, a partir da Líbia, infiltrar-se no país.

A guerra civil argelina (1991-2002) permitiu a difusão de islamistas, que adotaram o nome de Al-Qaeda do Magrebe Islâmico (AQMI) e buscaram no Mali novos recrutas. O fim do governo Kadafi provocou o retorno de militares tuaregues das Forças Armadas líbias, os quais incitaram rebeliões contra Bamako. Após aglutinar outras tribos tuaregues, constituiu-se, em 2011, o Movimento Nacional de Libertação do Azauade (MNLA) sob a liderança de Bilal Ag Acherif. Em 2012, o MNLA declarou unilateralmente a independência da região. O Azauade (ou “Azawad”) é, na verdade, o nome genérico dado a uma vasta área povoada por berberes tuaregues no Níger e no Mali – mas, no caso, o movimento separatista atuou apenas no Mali, em cerca de 60% do território malinês.

A declaração de independência não foi reconhecida por nenhuma entidade estrangeira; além disso, a reivindicação do MNLA de ter total controle *de facto* da região é questionada tanto pelo governo do Mali quanto por grupos insurgentes islâmicos do Saara. Entre as potências estrangeiras, a França rejeitou a declaração de independência, pois não houve reconhecimento pelos países africanos; ademais, o governo francês reafirmou o comprometimento com a integridade territorial do Mali, ainda que reconheça que as demandas da população tuaregue são antigas e por muito tempo não foram atendidas da forma adequada e necessária. A Rússia rejeitou a declaração de independência e defendeu a integridade territorial e a restauração da ordem constitucional no Mali. Os EUA também rejeitaram a declaração de independência do MNLA e reiteraram a necessidade de que se preserve a integridade territorial do Mali, para que não se aprofundem os problemas sociais e de segurança que o país africano vive.

Em paralelo à declaração de independência pelo MNLA, Ag Ghali aproximou-se dos salafistas do AQMI e fundou o seu grupo armado – Ansar Dine, baseado na difusão da *sharia*. Ag Ghali tornou-se, progressivamente, espécie de “senhor da guerra” entre diferentes grupos. Em janeiro de 2013, a Ansar Dine, a AQMI e o Movimento pela Unidade e a Jihad na África Ocidental (MUJAO) empreenderam ataque em direção ao sul, aproveitando-se da inoperabilidade momentânea da força interafricana de reconquista, da incapacidade do Exército maliano, dividido em discussões políticas, e da aparente inércia francesa. A França interveio por meio da Operação Serval, mandatada pelo CSNU. O então presidente francês, François Hollande, anunciou o envio de contingentes no mesmo mês, alterando decisivamente o rumo dos eventos, no quadro da Resolução 2085 do CSNU, e logrando impedir o avanço islamista.

A disfuncionalidade estatal é causa da difusão de grupos jihadistas. O Exército maliano conta com apenas 16 mil homens, muitos dos quais tuaregues, que tendem a desertar ou a mudar de lado. A polícia maliana, em contrapartida, apresenta a menor razão por habitantes no mundo (38 policiais para cada cem mil pessoas), ao passo que o sistema fiscal, ineficiente, não arrecada receitas suficientes para garantir o provimento de bens públicos.

Em 2013, o MNLA voltou atrás em sua reivindicação e abriu negociações com o governo do Mali a respeito do futuro *status* do Azauade, mas um ataque por forças do governo contra manifestantes desarmados levou ao fim do cessar-fogo. Novo cessar-fogo foi assinado em fevereiro de 2015, mas o conflito não chegou ao fim, com confrontações persistindo entre os baixos escalões. Em junho, após negociações mediadas pela Argélia, chegou-se ao Acordo de Argel (2015), firmado entre o governo do Mali e a Coordenação dos Movimentos do Azauade (CMA) e complementado por um roteiro de implementação em 2018. O documento busca resolver disputas no norte do Mali, envolvendo tuaregues, e reestabelecer a autoridade estatal, o que não prescinde da promoção do desenvolvimento local. O acordo, no entanto, não tem sido observado. Bamako não controla o norte nem grande parte do centro, ao passo que o jihadismo se aproveita da instabilidade para se espalhar no território. Entre as causas da não implementação

do entendimento estão a ausência de outros atores setentrionais e a omissão em relação a atividades que ocasionam disputas intergrupais, como contrabando.

Embora o texto do acordo reafirme a integridade territorial do Mali, ele prevê também a regionalização do poder mediante assembleias e presidentes diretamente eleitos pelo povo, a fim de garantir maior representação do norte. Em troca da desmobilização militar, observaram-se novas territorializações, com a ascensão de líderes locais autoproclamados. O acordo afirmou o domínio dos ex-rebeldes separatistas do MNLA sobre a região de Kidal. Progressivamente, esse grupo, bem como membros associados a Ag Ghali e ao Ansar Dine, tomaram a cidade, o que foi confirmado por especialistas da ONU em 2019. O acordo, portanto, garantiu as bases de territorialização de diversos grupos armados, o que contribuiu para a instabilidade e a desintegração territorial maliana. Movimentos políticos armados, grupos de inspiração religiosa e organizações criminosas acrescentam-se a rivalidades étnicas pré-existentes.

Vastos territórios atualmente estão fora do controle estatal, o que tem favorecido o surgimento de grupos armados diversos. Para além do jihadismo, observam-se organizações secessionistas, de narcotráfico e criminosas. O governo do Mali, bem como o de Burkina Faso, tem incentivado a formação de milícias comunitárias, o que favorece a eclosão de conflitos político-econômicos entre diferentes grupos. Essa medida, ao sublinhar o componente identitário, erode as bases democráticas dos países e, ainda, favorece a instrumentalização de castas excluídas por parte dos jihadistas.

Em um país de população 95% muçulmana, observa-se a associação entre líderes religiosos e políticos como força de oposição, fenômeno até então inédito no país. Esse grupo busca ocupar espaços vagos deixados pela oposição, criticando a gestão do país e tendo exigido, por exemplo, a demissão do primeiro-ministro Soumeylou Maiga em 2019. Dada a popularidade de alguns imãs, a possibilidade de uma futura República Islâmica do Mali não pode ser descartada.

ii. Os golpes de 2020 e 2021

Cerca de dez anos após o golpe de 2012, o Mali passou por dois *putschs* em menos de um ano. O primeiro, conduzido por oficiais em agosto de 2020, retirou Ibrahim Boubacar Keïta (IBK) da presidência. IBK fora eleito em 2018, mas, ante crescente oposição a uma gestão marcada por escândalos de corrupção, pela violência e pela deterioração do quadro securitário, foi deposto em 2020 e substituído pelo militar Bah N'Daw. O ex-presidente faleceu em 16 de janeiro de 2022, em sua casa, aos 76 anos.

Ao longo dos nove primeiros meses de um período de transição programado para durar 18, as tensões civil-militares paralisaram o governo de Bah N'Daw. Ocorreu, consequentemente, um segundo golpe, em maio de 2021, que confirmou a presença militar no poder apesar da persistente instabilidade política.

A partir do golpe de agosto de 2020, os militares do Conselho Nacional pela Salvação do Povo (CNSP), responsáveis pela queda de IBK, mantiveram postos-chave da administração de transição e, paralelamente, enfraqueceram representações rivais civis, como o Movimento do 5 de junho-Reunião das Forças Patrióticas (M5-RFP), coalizão anti-IBK. Apesar da adoção de um roteiro de atividades em setembro, o governo permaneceu paralisado por meses. O CNSP foi dissolvido em janeiro de 2021. Em maio, tensões subjacentes levaram a um segundo golpe de Estado, operacionalizado por ex-membros do CNSP. Bah N'Daw, presidente da transição, e seu primeiro-ministro, Moctar Ouane, foram presos sob ordens do vice-presidente da transição, o coronel Assimi Goïta, que assumiu a liderança do processo.

Instaurou-se, assim, o “golpe dentro do golpe”. O episódio justificou-se, sobretudo, pela nomeação de nova equipe de governo em que ex-membros do CNSP não chefiavam os ministérios da Defesa e da Segurança. N'Daw e Ouane estavam buscando a formação de um governo mais inclusivo a fim de superar as tensões sociais do país, ao passo que a presença militar limitaria as margens de manobra do governo. Ao depor N'Daw, Goïta desrespeitou os limites estabelecidos pela carta de transição de setembro de 2020 e devolveu às Forças Armadas o controle desse processo. Goïta incumbiu a Choguel Maïga, representante do M5-RFP, a tarefa de formar um novo governo. Surgiu, assim, uma inédita aliança civil-militar, que permanece, contudo, frágil. A composição do governo evidencia a presença dos golpistas no poder, dando a impressão de um retorno à conjuntura de 2012. Recentemente, o vice-presidente foi preso por ter feito “comentários subversivos”.

Esse cenário contribui para a expansão jihadista e de outros grupos armados que se apresentam como alternativas mais sustentáveis ante a ausência do Estado. Não se pode, ainda, descartar, a possibilidade da fragilização do acordo de paz de 2015. Se, até então, houve progresso em relação à CMA, a atual instabilidade política pode desencorajar a continuidade do processo.

Se, em 2020, o golpe de Estado foi bem recebido pela população, não se pode afirmar o mesmo em relação ao de 2021. Há pouco apoio popular às Forças Armadas. A nomeação de Chouel Maïga, líder opositor em 2020, não contribuiu para aumentar a confiança no governo, que enfrenta desafios relacionados à segurança e a condições socioeconômicas, que se têm deteriorado ao longo dos últimos anos. Enquanto jihadistas controlam boa parte do território, milícias étnicas, muitas vezes com apoio tácito governamental, realizam massacres nas áreas rurais. Redes rebeldes, criminosas, comunais e terroristas, muitas vezes, sobrepõem-se.

No fim de 2021, a junta militar decidiu postergar as eleições em até cinco anos, o que levou a ECOWAS a adotar uma série de sanções contra o país. A França também rechaça a decisão e, em paralelo à crescente presença russa, às tentativas de negociação de Bamako com frentes jihadistas e ao discurso governamental antifrancês, decidiu, em fevereiro de 2022, retirar suas forças do Mali e remanejar as forças da Operação Barkhane para países vizinhos em que já atuava; a UE também decidiu por suspender Takuba e missões de treinamento. Em resposta, o país africano anunciou que se retiraria dos acordos de defesa com a França, cessando, também, a cooperação militar, o que suscita dúvidas de como Paris (e outros países europeus) manterão suas operações no Sahel sem um quadro jurídico definido. Em maio de 2022, o Mali anunciou a sua saída do G5S. Em junho de 2022, novo calendário eleitoral foi anunciado, o que levou a ECOWAS a reverter parte das sanções, ainda que tenha mantido o país suspenso da organização.

Destaca-se a expansão russa na região. Apesar da invasão à Ucrânia, o país mantém-se presente no Mali e conduz uma estratégia de inserção em três níveis – envio de forças paramilitares, extração de recursos naturais e manipulação da mídia local. Protestos locais têm incluído mensagens de apoio à Rússia e de rechaço à França e à ONU. No Mali, por exemplo, o espaço de atuação da MINUSMA tem sido limitado pelas autoridades, que propagandeiam a operação como neocolonialismo ocidental. O Grupo Wagner, nesse contexto, tem sido acusado de abusos e de massacres contra civis. O apoio russo estende-se ao âmbito diplomático, na medida em que o país tem bloqueado resoluções do CSNU relacionadas ao estabelecimento de investigações independentes no país. Além do Mali, o Níger também solicitou o apoio russo no combate ao terrorismo.

A política dos EUA para o Mali, por sua vez, é baseada na redução da pobreza e na consolidação da segurança. A implementação do acordo de Argel é base fundamental da atuação do país, e, na gestão Trump, o cargo de enviado especial para o Sahel foi criado; o governo Biden,

porém, ainda não nomeou sucessor. O apoio financeiro de Washington não se limita à dimensão securitária. O país fez doações de alívio à crise humanitária, bem como a áreas como saúde, saneamento e educação. No âmbito multilateral, Washington apoia financeiramente a MINUSMA e coopera na implementação de sanções individuais.

iii. Jihadismo no Mali

O jihadismo organiza-se em diversos grupos e opera mediante processos de fusão e fissão conforme circunstâncias políticas. O MUJAO, de composição *fulani* e árabe, foi criado em 2011 e supervisiona quatro *katibas* (“batalhões”) autônomas. A AQMI integra também a Ansar Dine (2012), dirigida por Iyad Ag Ghali, que intervém na região setentrional. Há uma complementaridade entre esses três grupos. O grupo Signatários pelo Sangue (SS), criado em 2012, visa à aplicação da sharia no norte do Mali e fusionou-se com o MUJAO para formar o Al-Mourabitoun, que se tornou uma das *katibas* da AQMI; em 2017, tornou-se o Grupo de Apoio ao Islã e aos Muçulmanos (GAIM), o que representa redistribuição territorial jihadista. A autoridade suprema do GAIM é de Ag Ghali, que também tem vínculos com o Alto Conselho para a União do Azauade (HCUA, na sigla em inglês). O Estado Islâmico no Grande Saara (EIGS), criado em maio de 2015, intervém na fronteira com o Níger. Constituído por *fulanis* oriundos do MUJAO, o grupo, malgrado os ataques tuaregues legalistas, não se opõe ao GAIM, agindo, por vezes, de maneira complementar a esse grupo. É importante notar a progressiva territorialização jihadista, em que os agrupamentos se organizam com vistas a estender sua ocupação rumo a Bamako. A grande mobilidade desses grupos permite a intervenção autônoma em regiões ligadas a determinados grupos étnicos, de modo que o Islã armado, cada vez mais, sobrepõe-se a territorialidades etnicamente definidas e determina a ocupação política do Mali. Para mais detalhes, ver a subseção sobre terrorismo mais adiante nesta seção.

iv. Grupos de autodefesa e milícias malianos

Grupos de autodefesa surgem como manifestações da falência estatal. A milícia Ganda Koy (“Mestres da terra”), criada em 1994, ganha protagonismo ao buscar a retomada do norte do Mali, atualmente sob controle jihadista. Legalista e laica, apoia o governo e acusa tuaregues de acumpliciarem-se ao Islamismo radical. A Ganza Izo (“Os filhos da nação”), de matriz *fulani* e *songoya*, formada em 2009, uniu-se em 2012 à Ganda Koy para formar a Coordenação dos Movimentos e Frente Patriótica de Resistência (CM-FPR), hostil aos tuaregues e conciliadora em relação às forças jihadistas. O Movimento pela Defesa da Pátria (MDP), criado em 2016 por um *fulani*, busca arregimentar membros da etnia (e de outras) a fim de se defender contra excessos das Forças Armadas e dos tuaregues. A Aliança Nacional pela Salvaguarda da Identidade *Fula* e da Restauração da Justiça (ANSIFRJ), de 2016, busca pôr fim aos excessos contra *fulanis*.

Do lado tuaregue, o Grupo de Autodefesa Tuaregue Ingade e Aliados (GATIA) surge como uma das consequências da falência do Exército armado durante a batalha de Kidal, em 2014. Em troca de apoio ao governo, o grupo exige um contingente de mil combatentes. O Movimento pela Salvação de Azauade (MAS) colabora, desde 2017, com o GATIA. Composto majoritariamente por tuaregues, o MAS intervém na fronteira maliano-nigerina, perto de Ménaka.

v. Presença estrangeira no Mali

A presença estrangeira foi reforçada a partir da crise de 2012. Tropas e bases militares passaram a fazer parte da paisagem maliana. Em 2013, a Operação Serval, limitada ao Mali, foi solicitada para impedir o avanço jihadista e garantir a integridade territorial nacional. Sucesso da Serval, a Operação Barkhane, a partir de 2014, abrangeu toda a região saheliana-saariana em parceria com o G5S. O pilar securitário, apoiado pela Barkhane, é acrescido da criação em 2017 da FC-G5S, com cinco mil homens e com posto de comando local em Sévaré, Mali. Esse país se beneficia da Missão Europeia de Formação (EUTM-Mali, na sigla em inglês), lançada em 2013, para apoio à formação e reorganização das Forças Armadas. A Operação Barkhane também apoiava a MINUSMA, de 2013, cujo mandato, renovado em 2019, visa à implementação do Acordo de Argel de 2015, bem como a restauração da autoridade do Estado e a proteção de civis. O fim da Barkhane, em novembro de 2022, tende a alterar os meios de cooperação antiterrorista entre França e Mali. De maneira discreta, nota-se o apoio estadunidense, alemão e russo. Os americanos, desde 2005, conduzem a Operação Flintlock no âmbito da AFRICOM, com objetivos semelhantes aos do G5S. O país mantém cerca de 1,5 mil homens no Mali e empreende operações com drones. A Alemanha, além de contribuir para a MINUSMA e para a EUTM-Mali, fornecia apoio aéreo à Barkhane. A Rússia aprovou acordo de cooperação militar com o Mali em 2019, por meio do qual envia especialistas militares à região. O secretário de Estado dos EUA, Antony Blinken, no entanto, denuncia a interferência do Grupo Wagner no processo político do país.

e) Chade

O Chade foi, recentemente, palco de um golpe de Estado – mais um entre os vários que marcam a história autoritária do país. Essa última transição pode ser caracterizada, mais propriamente, como um autogolpe, já que o poder se manteve na mesma família. Compreender o caso chadiano demanda analisar brevemente a trajetória histórica do empobrecido país, marcada por regimes ditatoriais e violações, em um contexto no qual mais de 85% da população vive em situação de pobreza.

Em sucessão a duas guerras civis e a um conflito com a Líbia (1978-1987), Idriss Déby Itno assumiu a presidência do Chade em dezembro de 1990, por meio de um golpe de Estado que depôs Hissène Habré. Suas promessas de democratização mostraram-se efêmeras, na medida em que, ao longo de mais de trinta anos no poder, o líder reprimiu a oposição política e inseriu membros da família em postos-chave da administração. Déby venceu eleições consideradas irregulares em 1996 e 2001, até então limites de reeleição no Chade; após a eliminação dos limites, foi reeleito de novo em 2006, 2011, 2016 e 2021. Déby sobreviveu a várias revoltas e tentativas de golpe contra o seu regime e logrou rechaçar ataques rebeldes em 2006 e 2008, bem como em 2019, graças ao apoio francês e ao seu carisma junto às Forças Armadas.

O governo de Déby, a exemplo de seus antecessores, foi marcado pelo caráter autoritário, com retrocessos democráticos e corrupção endêmica, com o ditador e sua família enriquecendo sem que o país experimentasse alguma melhora em seus indicadores socioeconômicos. A insatisfação de setores da população fez com que surgissem várias milícias. A principal delas é a Frente pela Mudança e pela Concórdia no Chade (FACT, na sigla em francês), criada em 2016 pelo general Mahamat Mahdi, com o objetivo de derrubar o governo. A FACT é um grupo político-militar baseado na Líbia, com cerca de 1,5 mil combatentes. Afirma defender a alternância no poder e tem suas raízes nas rebeliões dos anos 2000, quando chadianos residentes na Líbia

aderiram aos combates locais. A região líbia do Fezã, de fato, serve de refúgio para muitos rebeldes. Ainda, diversos grupos rebeldes chadianos perseguidos no Sudão, em 2010, aproveitaram-se da queda de Kadafi para estabelecer-se em território líbio, que serve de centro de operações para o Chade.

Em abril de 2021, em contexto eleitoral, a FACT deu início a uma ofensiva no norte do Chade. O objetivo do grupo era forjar uma convergência de oposições a Déby. Outros grupos rebeldes, como a União das Forças de Resistência (UFR), também baseada na Líbia, declararam apoio formal à FACT. Déby, enquanto chefe das Forças Armadas, decidiu comparecer pessoalmente ao fronte para comandar suas tropas contra os militantes. A decisão se provaria fatal para o ditador, que acabou sucumbindo a ferimentos sofridos em uma troca de tiros com os rebeldes, poucos dias após sua sexta vitória eleitoral. A importância de Idriss Déby enquanto líder do Chade, sobretudo pela atuação no combate a grupos terroristas, foi demonstrada pela presença do presidente francês, Emmanuel Macron, ao seu funeral na capital N'Djamena.

O anúncio da morte de Idriss Déby levou ao estabelecimento de um Conselho Militar de Transição (CMT) liderado por Mahamat Déby, filho do presidente falecido, general das Forças Armadas e comandante da Guarda Republicana. O governo e o parlamento chadianos foram dissolvidos. A constituição do Chade foi suspensa e substituída por uma “Carta de Transição” outorgada pelos militares, que confere plenos poderes ao novo presidente. O documento é ambíguo, permitindo que a transição se estenda por até três anos (18 meses renováveis por igual período) e que dirigentes civis e militares se elejam no processo eleitoral vindouro. Não há abertura política, mas, sim, clientelista àqueles próximos de Idriss Déby.

A reação doméstica foi dividida, com grupos ligados a sindicatos convocando greve geral e setores das Forças Armadas contrários ao golpe. A oposição chamou a manobra de “sucessão monárquica”. Os protestos, no entanto, foram imediata e violentamente reprimidos. O CMT inicialmente formou um governo de transição liderado pelo político civil Albert Pahimi Padacké, que atuou como primeiro-ministro de abril de 2021 a outubro de 2022. Em outubro de 2022, Padacké foi substituído por Saleh Kebzabo, também um nome civil da oposição. A formação e a manutenção de um gabinete civil podem ser atribuídas, em parte, às pressões internacionais. Pouco do que foi prometido na Carta de Transição, no entanto, está sendo cumprido, o que vem causando a deterioração das relações com a UA¹⁹⁶.

A comunidade internacional endossou rapidamente o governo sob a liderança de Mahamat Déby. França e UA, pragmaticamente, não rechaçaram a junta em função das relevantes contribuições militares do Chade no combate ao jihadismo. O país, afinal, exerce papel de estabilidade em um ambiente volátil e é um ator incontornável na luta contra o jihadismo na bacia do lago Chade e no Sahel. Para o G5S e para a MINUSMA, o falecimento do líder representou duro golpe, visto que ambos contam com expressiva contribuição de efetivos chadianos. Em fevereiro de 2021, por exemplo, durante operação da FC-G5S o Chade destacou 1,2 mil soldados para fazer frente à instável região das três fronteiras.

Os acontecimentos políticos na Líbia influenciam a dinâmica das incursões rebeldes no Chade. Os recentes avanços no processo de paz líbio, em outubro de 2020, levaram à assinatura

¹⁹⁶ Apesar de, pelas regras da UA, sanções serem aplicáveis, alguns membros mostraram preocupação pelo papel exercido pelo Chade no combate ao terrorismo. Relatório do Conselho de Segurança da UA apontou três alternativas para o futuro governo: dar apoio ao CMT e assegurar o cumprimento da promessa de eleições após 18 meses; exigir um governo com poderes divididos entre os militares e um governo civil; devolver o poder aos civis, com um vice-presidente militar nomeado para assuntos de segurança. O relatório indicou que a nova constituição era inadequada e instou por uma nova redação, e propôs a desmobilização das forças rebeldes, que seriam incluídas nos diálogos de paz, o que foi rejeitado pelo CMT.

de um cessar-fogo entre as forças do marechal Khalifa Haftar e o governo de Trípoli. Um dispositivo central desse acordo prevê a partida de forças estrangeiras do território líbio. Os grupos chadianos, usados como forças mercenárias e financiados por diversas coalizões militares líbias, teriam, portanto, de ser expulsos. De fato, as incursões da FACT ao Chade sustentam-se nas capacidades materiais obtidas após os combatentes terem ingressado nas forças de Haftar. Embora o marechal negue a associação com rebeldes chadianos, evidências apontam para o papel central da guerra civil líbia no fortalecimento desses grupos, o que tende a afetar a estabilidade do Chade.

Nesse contexto, a presença francesa associa-se à cooperação militar. Durante a ofensiva da FACT, esse apoio foi relevante e estendeu-se à manutenção da estabilidade política de Déby. Em troca, o Chade atua contra grupos jihadistas. A Operação Barkhane tinha posto de comando localizado em N'Djamena, enquanto as Forças Armadas chadianas são consideradas as mais bem preparadas da região e essenciais no contexto da FC-G5S. O fim da Barkhane pode alterar as relações franco-chadianas, muito dependentes da presença militar francesa no país. A presença de Macron ao funeral de Déby foi interpretada como aprovação à junta constituída. Observa-se, finalmente, a contradição do apoio francês ao general Haftar que, ao ter contribuído para a militarização da FACT, levou à desestabilização no Chade e, consequentemente, à morte de Idriss Déby.

A estabilidade política acimentada por Déby, nesse contexto, respalda-se tanto na superioridade militar das Forças Armadas quanto no apoio francês. As Forças Armadas chadianas não observam uma lógica institucional comum. Enquanto a Direção Geral do Serviço de Segurança das Instituições do Estado (DGSSIE) representa espécie de guarda pretoriana, o Exército funciona por meio de relações pessoais com chefes na cadeia hierárquica, cujo topo era ocupado por Déby. É um sistema que depende de esquemas de favores e de pagamentos. Critica-se, por sua vez, o sustento francês a essa transição militar, cujo interesse foi interpretado por Paris como equivalente ao da população civil. Em relação ao combate ao jihadismo, os custos para a população local não costumam ser levados em conta, especialmente no que diz respeito à manutenção de uma força militar desproporcional ao tamanho da economia do país.

O Chade adquiriu, no decênio anterior, nova estatura política em função de sua capacidade militar. As Forças Armadas do país participam de operações antiterrorismo no Sahel e no lago Chade. No âmbito doméstico, porém, a instituição não desempenha papel de unidade nacional. O Exército permanece organizado em bases comunitárias, marcado pela ausência de meritocracia e por um fosso entre tropas de elite e soldados rasos. A população reage de maneira ambígua à presença das Forças Armadas. Em regiões marcadas pela insegurança, o Exército é visto como provedor de segurança, ao passo que, em outras, é visto como intrusivo, representativo da corrupção e do abuso da violência. Há, ainda, a questão dos conflitos “fraternais”, em que rebeldes e soldados compartilham ligações identitárias. Em fevereiro de 2019, alguns oficiais chadianos recusaram-se a confrontar incursões de rebeldes da União de Forças da Resistência (UFR) por esse motivo. Além disso, há disputas de poder dentro da instituição, de modo que quaisquer mudanças políticas podem reverberar na caserna. Da forma como se organizam hoje, portanto, as Forças Armadas chadianas representam risco de instabilidade.

Quanto ao futuro político do país, a oposição à dinastia Déby está dividida. O governo de transição assinou um acordo para iniciar um diálogo nacional com grupos rebeldes, em agosto de 2022, no Catar. Conforme negociado, a junta militar e mais de 40 membros da oposição reuniram-se para iniciar as tratativas de um acordo de paz que abra caminho para a normalização político-institucional. O processo busca incluir opositores, grupos armados e membros da sociedade civil com o fito de estabelecer normas básicas sobre reformas do Estado. A participação de rebeldes,

porém, constitui ponto de dissenso. Enquanto Mahamat Déby condiciona a entrada desses grupos ao desarmamento, outros defendem sua inclusão incondicional como meio de organizar diálogos mais amplos e inclusivos. O excesso de mediadores estabelecidos pela junta, também, parece complicar o processo, sugerindo a falta de interesse do governo em maiores entendimentos. O fato de Déby responsabilizar a FACT pela morte de seu pai dificulta negociações com esse grupo, que rejeitou o acordo e boicotou as negociações, alegando que suas demandas não foram consideradas. Trata-se de uma ausência importante no diálogo para a paz. Alguns grupos político-militares já anunciaram que contestariam a legitimidade do CMT, enquanto o Conselho do Comando Militar para a Salvação da República (CCMSR), grupo radicado na Líbia, declarou seu apoio à FACT.

Diversos riscos persistem. Teme-se a perpetuação do CMT no poder, ao passo que rebeldes baseados na Líbia permanecem ativos e poderiam organizar novas ofensivas. Divisões políticas, ainda, podem aprofundar disputas pelo poder. Deve-se mencionar o incremento de agressões nas fronteiras com a RCA, bem como os ataques perpetrados pelo Boko Haram no lago Chade, que levaram à reação da FC-G5S na região do Liptako-Gourma. Finalmente, os ataques de tropas de Khalifa Haftar à FACT, outrora sua aliada, no sudeste líbio, pode gerar avanços da frente em direção ao Chade.

f) Burkina Faso

Em janeiro de 2022, o presidente burkinabé Roch Marc Christian Kaboré foi deposto por um golpe de Estado perpetrado por setores militares. Burkina Faso passou a ser liderado pelo militar Paul-Henri Sandaogo Damiba, em um governo de transição que durou oito meses. Em 30 de setembro de 2022, Damiba foi deposto por novo golpe. O país é atualmente liderado pelo militar Ibrahim Traoré.

O contexto de instabilidade política burkinabé atual remonta a episódios ocorridos ao longo dos anos 2010 no país. Em 2011, após a intervenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) na guerra civil na Líbia, muitos núcleos extremistas islâmicos se disseminaram na região, realizando cada vez mais atentados no Mali e no Burkina Faso. Burkina, outrora relativamente estável, sofreu mais de 550 ataques, majoritariamente jihadistas, entre 2015 e 2019. Esse cenário decorre da crise no meio rural, que abriga 90% da população. Nota-se a carência de investimentos em infraestrutura (água, eletricidade, modais rodoviários) e em educação. Em paralelo, o país passa por uma crise de governança desde 2014, quando, após protestos, o presidente Blaise Compaoré renunciou ao cargo, dando lugar a Kaboré no ano seguinte.

Após a saída do presidente Compaoré, em 2014, a capacidade estatal enfraqueceu-se ante o crescente descontentamento popular. Como consequência, aumentaram os conflitos fundiários e os casos de banditismo, e começaram a surgir grupos de autodefesa. Em resposta, o Estado, pouco preparado, recorreu a meios militares, o que intensificou episódios de violência contra civis e, em particular, contra comunidades *fulani*.

Kaboré assumiu o governo em 2015. Em 2017, em atenção ao nexo desenvolvimentista de estabilização, lançou-se o Plano de Emergência do Sahel (PUS, na sigla em francês), para acelerar o desenvolvimento socioeconômico local. Os aportes, no entanto, provaram-se insuficientes frente à profundidade da crise política vivenciada pelo país. Em janeiro de 2020, foi aprovada lei que prevê o recrutamento de voluntários junto à população civil, o que, além de evidenciar o estado precário das Forças Armadas, envolve o risco de exacerbar a violência intercomunitária. Ante a escassez de recursos, o governo encorajou a formação de grupos de autodefesa comunitários, arriscando fragmentar a securitização do país. A frustração da população funciona como estímulo

ao recrutamento, seja pelas organizações jihadistas, seja pelas forças de autodefesa. No que diz respeito às células terroristas, observa-se a presença do Estado Islâmico na África Ocidental, o GAIM e o Ansarul Islam (“Defensores do Islã”), os quais, apesar de manifestarem divergências ideológicas, por vezes atuam em cooperação.

Em novembro de 2020, foram realizadas eleições gerais no Burkina Faso. Insurreições jihadistas perturbaram o processo eleitoral, impedindo centenas de milhares de eleitores de se registrar. Estima-se que 30% da população não conseguiu exercer o direito ao voto. Agentes da comissão eleitoral independente não puderam acessar diversas regiões. Em resposta, Uagadugu modificou o código eleitoral, dispensando a contagem de votos de regiões marcadas por “circunstâncias excepcionais”. Essa medida favoreceu os centros urbanos e, portanto, o partido do governo, mas acentuou a exclusão rural, reforçando a insegurança e a polarização urbano-rural. Essa marginalização, ainda, excluiu grupos já estigmatizados, como os nômades *fulani*. As populações que ficaram à margem do processo democrático sentem-se excluídas, o que fomenta a sua aproximação junto a grupos jihadistas.

Apesar das fragilidades apontadas, as eleições selaram a reeleição de Kaboré no primeiro turno, com 57,87% dos votos. Sua vitória, no entanto, não garantiu a estabilidade, dada a grande desconfiança por parte da população em relação à elite política. Em agosto de 2021, membros das Forças Armadas planejaram um golpe, que acabou malogrado. O primeiro-ministro, Christophe Marie Dabiré, pediu demissão em dezembro de 2021, após violentos protestos. Em janeiro de 2022, protestos contra o governo disseminaram-se na capital Uagadugu, pedindo pela renúncia de Kaboré. Os centros urbanos insubordinaram-se devido à má qualidade de vida e à percepção de corrupção governamental. Simultaneamente, milícias espalhavam-se pelo território nacional, vindas do Mali e do norte da Nigéria, levando ao aumento de deslocados internos, que ultrapassaram a cifra de dois milhões de pessoas no país. Em paralelo, estavam em curso negociações secretas entre o governo e radicais islamistas. O governo sofria duras críticas pelo manejo inadequado da crise jihadista.

Em janeiro de 2022, um golpe bem-sucedido foi executado por lideranças militares. Kaboré foi destituído sob a alegação de incapacidade de fazer frente à insurgência islamista. Após tiroteio diante da residência presidencial e de vários quartéis militares ao redor da cidade, soldados tomaram o controle da base militar na capital. Algumas horas depois, Kaboré foi preso e encaminhado pelos soldados a um acampamento militar. No dia seguinte, as Forças Armadas anunciaram via televisão a deposição de Kaboré, a dissolução do parlamento, do governo e da constituição, o fechamento das fronteiras nacionais e toque de recolher durante a noite.

O golpe foi encabeçado pelo militar Paul-Henri Damiba e teve como justificativa a situação de segurança deteriorada e a inabilidade no combate à insurgência islâmica. No anúncio da deposição, os militares afirmaram que iriam trabalhar para estabelecer um cronograma aceitável por todos para a convocação de novas eleições, sem, no entanto, dar mais detalhes. Uma semana após o anúncio, a junta militar restaurou a constituição e apontou Damiba como presidente interino.

Oito meses mais tarde, no final de setembro de 2022, novos tiroteios próximos do palácio presidencial e do quartel-general da junta militar causaram inquietude. Em uma publicação na rede social Facebook, a presidência acusou certas unidades militares do país de estarem por trás da perturbação. Empunhando bandeiras do Burkina Faso e da Rússia e acusando Damiba de ser um traidor do povo, dezenas de pessoas reuniram-se na capital para comemorar o que consideraram ser mais um golpe de Estado no país. Estavam certas: no dia seguinte, a queda de Damiba foi confirmada por militares em novo anúncio televisivo. A justificativa foi a sua incapacidade em

resolver a crise securitária no país – precisamente o mesmo motivo que levou à queda de Kaboré, menos de um ano antes. O novo líder do país é o capitão Ibrahim Traoré, que anunciou a dissolução do governo, a suspensão da constituição, o fechamento das fronteiras e a imposição de um toque de recolher noturno. Traoré explicou que Damiba rejeitou propostas de reorganização do Exército e resistiu aos apelos dos militares para que a transição mantivesse o foco na questão securitária. O novo líder afirmou que uma nova carta de transição será adotada em breve e que um novo presidente, civil ou militar, será designado.

O novo contexto político favorece, cada vez mais, o avanço paramilitar russo, que deve seguir o padrão de exploração político-econômica em troca de securitização. Não há interesse chinês em imiscuir-se em assuntos do Sahel, de maneira que o Grupo Wagner é quem tem preenchido a lacuna militar deixada pela saída francesa pós-Barkhane. A hostilidade contra a França e movimentos antiocidentais têm aumentado à medida que a popularidade russa cresce. No âmbito regional, o país havia sido suspenso da UA e da ECOWAS desde o golpe de janeiro de 2022. Algumas das sanções econômico-financeiras foram levantadas após a publicação de novo calendário eleitoral e da soltura de Kaboré, mas, diante dos eventos do último setembro, a ECOWAS reafirmou “sua firme oposição a qualquer tomada ou manutenção de poder por meios inconstitucionais” e demandou “estrito respeito ao calendário já acordado com as autoridades de transição para o retorno à ordem constitucional até a data-limite de 1º de julho de 2024”. Finalmente, os EUA, em resposta ao primeiro golpe de 2022, já haviam anunciado a redução do apoio financeiro ao país e a possível restrição de auxílio militar.

g) Níger

Depois da saída de Mahamadou Issoufou da presidência após dois mandatos (2011-2021), observa-se a primeira transição política pacífica do país¹⁹⁷, com a chegada de Mohamed Bazoum, eleito em fevereiro de 2021. Esse episódio ocorreu dez anos após o golpe de Estado que levou à queda de Mamadou Tandja (2000-2010). Bazoum, representante do partido do governo e antigo ministro de Issoufou, assume um país internamente instável e sob forte pressão da oposição política.

No fim de março de 2021, integrantes da Aeronáutica nigerina tentaram tomar o poder, às vésperas da posse de Bazoum. A malograda tentativa ocorreu em contexto de instabilidade, com o Níger envolvido na Guerra do Sahel e sofrendo com a presença de grupos terroristas e violência interétnica. O ponto peculiar da tentativa de golpe foi o fato de ter sido ensaiada durante uma transição pacífica de poder entre dois presidentes eleitos democraticamente, algo inédito no Níger. O líder da tentativa, um capitão da Aeronáutica nigerina, não foi detido.

O Níger apresenta desafios econômicos, sociais e demográficos. A renda diária de quase metade dos nigerinos não ultrapassava dois dólares por dia em 2014, conforme dados do Banco Mundial. Embora a economia venha apresentando forte crescimento nos últimos anos, a expressiva explosão demográfica do país absorve os ganhos desse resultado. De fato, a população deverá dobrar de tamanho até 2040, o que demanda investimentos voltados principalmente à população jovem, ao enfrentamento da desnutrição, ao acesso à eletricidade e à disponibilidade hídrica. A

¹⁹⁷ O candidato derrotado, Mahamane Ousmane (que presidiu o país entre 1993 e 1996), contestou o resultado eleitoral, mas a Corte Constitucional do Níger confirmou a vitória de Bazoum em 21 de março de 2021, depois de desconsiderar algumas zonas eleitorais em que fraudes foram confirmadas. Assim como no Burkina Faso, o processo eleitoral foi marcado pela exclusão de parte expressiva da população rural, o que deslegitima o pleito ante parte do eleitorado.

pandemia de COVID-19 e os efeitos das mudanças climáticas aumentam as dificuldades do país, que é, também, uma das principais rotas de trânsito em direção à Europa, inclusive clandestinas.

A situação securitária regional do Níger vem-se degradando. Observa-se o aumento do terrorismo, que se traduz em massacres e em ataques a civis, como nos episódios de dezembro de 2020 em Toumour, que deixou 34 mortos, e de janeiro de 2021 em Tchoma Bangou e em Zaroumadareye, com centenas de vítimas fatais. A incapacidade de conter a insegurança no meio rural, por sua vez, alimenta frustrações políticas na capital, muitas das quais centradas na corrupção. A crise securitária remonta aos anos 2010, quando, na Líbia, a economia de guerra começou a se articular em torno de operações de tráfico, as quais amplificaram os fluxos ilícitos provenientes da Nigéria. Inversamente, grandes volumes de armas vindas dos estoques de Kadafi abasteciam os grupos criminosos nigerianos e nigerinos. Essas gangues progressivamente intensificaram suas ações criminosas (roubo de gado, assassinatos e sequestros), alcançando as fronteiras do Níger.

Atualmente, sob a influência de gangues nigerianas, o banditismo expande-se no sudoeste nigerense. À medida que o roubo de rebanhos e a prática de sequestros multiplicam-se, pastores nômades se armam a fim de enfrentar essas ameaças. A crise da agricultura pastoral, atividade que tem perdido espaço, empobrece os pastores e incentiva conflitos com outros grupos, como o dos agricultores sedentários. Em resposta, populações sedentárias associam o banditismo aos pastores e à comunidade *fulani*, constituinte da maior parte dos nômades da região. Surgem grupos de autodefesa *hauçá*, que excluem os *fulani*, os quais são levados a buscar auxílio em gangues.

O norte do Níger é caracterizado pelo tráfico, principal fonte de renda da região nos últimos vinte anos. Observa-se uma rede complexa, em que traficantes, sob a defesa de gangues e de rebeldes, imiscuem-se com oficiais do Estado e contrabandeiam drogas, ouro e indivíduos. Em contraste com outros locais, não há arranjo informal entre Estado e traficantes, o que, no norte, pode levar a disputas entre elites *tebu*, já descontentes com o governo, e os tuaregues. Há, ainda, a difusão de conflitos oriundos do sul da Líbia e do norte do Chade. A publicação da lei de proibição do transporte de migrantes, em 2015, representou um duro golpe às receitas dos traficantes e desestabilizou a economia do norte do país. A informalidade e, por vezes, a ilegalidade sustentam parte significativa da atividade econômica local, o que afeta a estabilidade política e social.

Eventos na fronteira entre Níger e Mali apontam para crescente instabilidade local. Em 2021, após o avanço do Estado Islâmico no Grande Saara na região, uma série de massacres vêm afetando a população civil. Os confrontos intensificaram-se quando habitantes do norte, de etnia *djerma*, formaram grupos armados para resistir a extorsões e à violência. Esse processo insere-se no contexto de tensões comunais. Os *djerma*, fazendeiros sedentários em sua maioria, disputam acesso a terras e a recursos com os *fulanis*, predominantemente pastores nômades. Estes têm sido responsabilizados pelos massacres, o que pode levar a uma escalada de violência intercomunitária. A resolução desse contencioso demanda a determinação de direitos de propriedade de maneira equitativa entre os grupos. Enquanto não se costuram soluções, o contexto insurrecional permanece sendo explorado pelos jihadistas. A união entre jihadistas e bandidos locais é cada vez mais frequente.

No que diz respeito ao jihadismo, o governo precisa fazer frente à dupla ameaça: por um lado, o avanço do Boko Haram é notório na região do lago Chade; por outro, a presença do Estado Islâmico no Grande Saara no oeste tem resultado em milhares de deslocados internos. Milícias de outros países também se territorializam no Níger a fim de recrutar indivíduos em comunidades marginalizadas. As Forças Armadas do Níger não são capazes de fazer frente a múltiplas ameaças.

O apoio militar francês, com bases em Niamey e Aguelal, não tem obstado o avanço jihadista. A cooperação militar no âmbito do G5S, por meio da FC-G5S, desde 2017, tampouco tem sido capaz de dismantlar essas operações, caracterizadas por sua mobilidade. Poucos avanços são obtidos no sentido de impedir o banditismo transfronteiriço.

h) Mauritânia

Em junho de 2019, o general Mohamed Ould Ghazouani, sucessor político do antigo presidente Mohamed Ould Abdel Azou, foi eleito. Foi a primeira transição de poder entre dois líderes democraticamente eleitos no país, que, anteriormente, passou por cinco golpes de Estado. A oposição, fragmentada em segmentos religiosos, comunitários e ideológicos, não logrou vencer Ghazouani, que se beneficiou da influência de seu predecessor.

Diferentemente dos outros países do Sahel, a Mauritânia não sofre atentados terroristas desde 2011. Esse sucesso pode ser atribuído à reorganização das Forças Armadas, que contam com apoio francês, estadunidense e saudita. A implementação de uma política de desenvolvimento dos territórios fronteiriços, com apoio à economia pastoral e às populações locais, também justifica a relativa estabilidade territorial. Destaca-se a presença de refugiados malianos junto à fronteira mauritano-maliana.

O alto dinamismo econômico recente, no entanto, é insuficiente ante o crescimento demográfico. A dependência de recursos naturais e do setor agrícola torna o país suscetível à volatilidade do mercado de *commodities*. Busca-se a diversificação, por meio de programas de desenvolvimento infraestruturais e da aproximação junto à ECOWAS.

A sociedade mauritana, em contrapartida, caracteriza-se por sua fragmentação. Além do baixo IDH (161º lugar no *ranking* global e 31% da população abaixo da linha de pobreza), há rixas entre as comunidades árabe-berberes, que controlam o poder político-econômico, os afro-mauritanos, de origem subsaariana, e os *haratins*, descendentes de escravos. A sociedade permanece, portanto, hierarquizada: os árabe-berberes no topo, seguidos, por um lado, de seus antigos escravos, os *haratins* e, por outro, pelos mauritanos subsaarianos *soninké*, *wolof* ou *hal pular*.

É notável a persistência do racismo, resultante da legalidade da escravidão no país até 1981. A escravidão, embora atualmente proscrita, atinge ainda hoje cerca de 90 mil indivíduos na Mauritânia, o que corresponde a aproximadamente 2% da população nacional. No âmbito político, a Iniciativa pela Ressurgência do Movimento Abolicionista (IRA, na sigla em inglês), liderada por Miram Dah Abeid, denuncia a manutenção da prática, que está enraizada principalmente nas regiões desérticas e rurais. É comum a escravidão de mulheres, cujos filhos, oriundos de estupros, tornam-se propriedade e não possuem quaisquer direitos à herança.

Para mais detalhes sobre a Mauritânia, ver a seção sobre Primavera Árabe posteriormente neste tomo.

i) França e o Sahel

A França busca limitar sua presença militar, bem como diminuir os custos financeiros de seu apoio, que tende a ser restrito a operações de drones e à delegação de tarefas a parceiros africanos. Para o país, assim como para a Alemanha, temas migratórios e de terrorismo constituem assuntos relevantes no contexto da segurança europeia. Desde 2017, França, Alemanha e UE coordenam esforços na região por meio da Aliança do Sahel, voltada para a assistência técnico-

financeira e para a promoção do desenvolvimento. A Cúpula de Pau, convocada pela França e realizada em janeiro de 2020, confirmou o interesse dos países na cooperação franco-saheliana, o que levou à criação da Coalizão pelo Sahel. Essa iniciativa organiza-se em quatro “pilares”: 1) luta contra o terrorismo; 2) reforço dos aparelhos de segurança nacionais; 3) organização do “retorno estatal” às zonas reconquistadas; e 4) desenvolvimento econômico.

Em 15 e 16 de fevereiro de 2021, a Cúpula dos Chefes de Estado do G5S, em N’Djamena, devia avaliar as diretrizes estabelecidas em Pau, bem como discutir as evoluções securitárias mais recentes. Na ocasião, em que o presidente chadiano Idriss Déby Itno recebeu a presidência rotativa do grupo, observaram-se dificuldades estruturais do G5S, que depende de reformas. Estavam presentes o presidente francês, Emmanuel Macron, e o secretário de Estado dos EUA, Antony Blinken, então recém-empossado.

Os chefes de Estado congratularam-se no tocante à coordenação entre os exércitos nacionais, a força Barkhane e a FC-G5S, executada em função do Mecanismo de Comando Conjunto (MCC, na sigla em inglês) e por operações conjuntas na região de Liptako-Gourma. Sublinhou-se, ainda, o enfraquecimento de movimentos terroristas após a eliminação de lideranças, por exemplo, da AQMI e do GAIM.

A posição de Paris é delicada: o país é acusado de ser a origem dos problemas do Sahel e de apoiar a má governança que caracteriza a região. Em novembro de 2022, Macron declarou o encerramento da Operação Barkhane. A França, segundo o presidente, cooperaria de maneira seletiva mediante força contraterrorista a ser constituída, o que denota apoio condicionado e não automático. Espera-se, portanto, que Paris permaneça presente no Sahel militarmente, sem, no entanto, se expor politicamente. O ano eleitoral de 2022 aprofundou o distanciamento francês do Sahel, em parte porque a opinião pública francesa tende a contestar a presença nacional na região. Ao mesmo tempo, cresce a hostilidade de grupos africanos em relação à França.

A estratégia de estabilização do Sahel, liderada pela França, não tem levado aos resultados desejados. Quase dez anos após o destacamento de forças francesas para controlar a expansão jihadista no norte do Mali, o que se observa é, na verdade, a expansão territorial do extremismo para o centro maliano, para o Níger e para o Burkina Faso. Deve-se sublinhar a falência do modelo de contraterrorismo tradicional. Muitos jihadistas têm sido mortos e, simultaneamente, os grupos terroristas têm aumentado sua territorialização no Sahel. Abusos de direitos humanos pelas forças militares também prejudicam a eficácia das operações.

j) Terrorismo

Inicialmente, forças estrangeiras e nacionais encurralaram os grupos jihadistas. As perdas da “Al-Qaeda no Magrebe Islâmico” (AQMI) no pós-intervenção francesa levaram ao surgimento do “Grupo de Apoio ao Islã e aos Muçulmanos” (GAIM), criado em 2017. Essa organização visa unir diversos grupos jihadistas a fim de fazer frente às forças de segurança. Iyad Ag Ghali, dirigente do agrupamento, líder da Ansar Dine e ex-líder tuaregue, radicalizou-se a partir de 2012. O GAIM é composto, também, pela *katiba* (“batalhão”) Macina (integrado por *fulas*), pela filial saheliana do AQMI e pelo Al-Mourabitoune.

Há diferenças entre os grupos terroristas. A AQMI, ex-grupo argelino, sofre defecções. Mokhtar Belmokhtar, emir do grupo, saiu da AQMI para criar o “Signatários pelo Sangue” (SS) em 2012, que se juntou ao “Movimento para a Unidade e a Jihad na África Ocidental” (MUJAO) para então estabelecer o Al-Mourabitoune em 2013, em conjunto com Adnan Abou Walid al-Sahraoui (jihadista que havia sido expulso do norte do Mali pela Operação Serval, depois de

participar de várias conquistas na região em 2012). Em 2015, Abou Walid, líder do MUJAO, declarou aliança ao Estado Islâmico, contra a opinião de Belmokhtar, e criou o Estado Islâmico no Grande Saara (EIGS) em 2016. Apesar das tensões entre os dois líderes, tenta-se evitar confrontos armados, ocorrendo, inclusive, encontros entre o EIGS e o GAIM. De fato, as relações interpessoais caracterizam a dinâmica intragrupo jihadista, cujas fronteiras de atuação são porosas. Em paralelo, os ataques do Boko Haram no sul do Níger denunciam a difusão da atuação deste grupo para além da Nigéria.

A morte de Adnan Abou Walid al-Sahraoui, líder do EIGS, vítima de alegado ataque francês via drone em agosto de 2021, representa revés para o movimento, que é alvo prioritário francês e do G5S desde a Cúpula de Pau. De fato, diversas ações militares lograram capturar indivíduos de relevância do grupo. Não se espera, no entanto, que a morte de Walid mude a postura do grupo, visto que eventos similares deram vazão a líderes mais radicais. Tampouco deve alterar-se a tática de não dialogar com os Estados, cujos dirigentes são considerados infiéis. Ainda assim, lideranças locais podem mudar de postura, havendo uma janela de oportunidade a ser aproveitada pelas autoridades sahelianas. A morte de Walid flexibiliza a possibilidade de diálogo, já que as comunidades desses líderes tendem a pressioná-los a negociar.

O terrorismo, no entanto, persiste. No Níger, o EIGS expande-se territorialmente, de maneira que foi decretado “estado de urgência” em agosto de 2020 na região de Tillabéry. Burkina Faso também passa por instabilidade nas suas regiões setentrionais e no leste. Na região do Liptako-Gourma, dissidências disputam o controle territorial, o que suscita discussões acerca de possíveis alianças de ocasião. Nota-se o uso de explosivos improvisados, especialmente no Mali, desde a reconquista das porções setentrionais do país por tropas francesas. Recentemente, o EIGS e o GAIM têm-se enfrentado no centro do Mali e na região das três fronteiras, o que evidencia as diferenças ideológicas entre ambos. O primeiro adota postura radical, enquanto o segundo mostra-se aberto ao diálogo junto ao governo. Embora essas organizações, junto com a AQMI, tenham tomado iniciativas para evitar o fratricídio, há pouca coesão até o momento. O GAIM obteve notável êxito ao garantir a libertação de 200 jihadistas mediante a soltura de reféns. Em março de 2020, o grupo mostrou-se aberto a negociar com autoridades do Mali um acordo para pôr fim ao conflito. Demandou-se, porém, a retirada das tropas francesas, condição que põe em xeque a política de combate ao terrorismo do país sob o prisma do G5S. Avizinha-se, ainda assim, a possibilidade de uma aliança entre o governo, o GAIM e outras milícias para expulsar o EIGS.

Em 2019, destacaram-se os ataques constantes do Boko Haram ao Chade e à Nigéria, não obstante esforços concertados dos países membros da Comissão da Bacia do Lago Chade e de forças militares conjuntas. A intensificação de ataques terroristas, com expressivas mortes civis no Mali, no Burkina Faso e no Níger, espalha-se para países costeiros. Nota-se, nesse sentido, uma expansão do extremismo no continente, cujo avanço a FC-G5S não logrou impedir.

k) Questões identitárias – para além dos conflitos interétnicos

A debilidade dos Estados ante o forte aumento do tribalismo também se insere no contexto de violência. Esse fenômeno, além de afetar negativamente a governança, impacta os equilíbrios sociais e os processos de democratização, o que se reflete no aumento das clivagens interétnicas e intertribais. Nesse contexto, associar grupos étnicos sob uma única filiação não reflete as dinâmicas políticas locais e as complexas relações socioeconômicas que permeiam o tecido social da região. Os *fulas*, normalmente associados ao jihadismo, são frequentemente seduzidos pelo desejo de justiça social contra a opressão sofrida ou pelas ofertas financeiras feitas por extremistas

em um contexto de subdesenvolvimento. A definição, pelos *fulas*, de grupos jihadistas como “homens do mato” denota a percepção destes atores como meios de proteção contra extorsões praticadas por agentes estatais e por forças de segurança. Radicalização e ideologia, portanto, não bastam para explicar a adesão de *fulas* a células extremistas. Em resposta, *dozos* e *mossis*, com apoio tácito governamental, empreendem ataques contra vilas *fulas*, o que fomenta um ciclo de violência intercomunitária.

1) Criminalidade e corrupção

Os principais produtos contrabandeados a partir ou através da região do Sahel são, respectivamente, a cocaína, o haxixe, armas e o tramadol. O continente africano é o principal consumidor de tramadol, frequentemente utilizado como droga recreativa por conter opioides. Não se observam organizações criminosas estruturadas, mas, sim, redes de conexão transnacionais. No que diz respeito ao tráfico de haxixe, há operações mais estruturadas, articuladas por grupos de diáspora localizados na Europa.

Há pouca relação ideológica entre criminosos e jihadistas, que interagem sob uma lógica de complementariedade e de divisão de tarefas. Sequestros, por exemplo, são efetuados por criminosos, ao passo que jihadistas, mediante conexões transnacionais, obtêm recompensas. No contexto de alta securitização regional, há uma convergência de interesses, em que as partes cooperam, por exemplo, no tráfico de cocaína e de tramadol. Visto que atividades de contrabando constituem a principal fonte de receitas, há guerras territoriais entre grupos armados, de maneira que o mercado de proteção também complementa aquele do tráfico.

Houve transferência de armas leves de um conflito ao outro ao longo do tempo. Estoques líbios foram usados no Sahel para então retornarem quando da guerra civil nesse país. Na zona Mali-Burkina Faso-Côte d’Ivoire, grupos terroristas são os maiores beneficiários do tráfico de estoques nacionais de armas. Atualmente, os principais polos de atração de armas são o norte e o centro do Mali. Fluxos ilícitos ganham sofisticação e articulam-se em cadeia logística complexa. Há, também, o envio de armas para regiões auríferas.

O tráfico de armas regional caracteriza-se como “tráfico de formiga”, porque grandes volumes são transportados em pequenas quantidades por uma vasta rede de pequenos traficantes. Esse comércio aproveita-se da valorização dos grupos de autodefesa pelas comunidades, o que aumenta a demanda por armas. Os transportadores, a maioria em motocicletas, são jovens sem oportunidades de emprego, que transportam pequenas quantidades e contam com apoio comunitário. Os patrões, por sua vez, logram mobilizar financeiramente uma centena de transportadores. Forma-se uma rede flexível, que também transporta açúcar, algodão, entre outros. Os grupos armados, por fim, garantem direitos de transportes e fornecem segurança logística.

No Mali, no Burkina Faso e no Níger, grupos armados, desde 2016, têm-se apossado de filões de ouro em regiões onde o Estado não está presente. Grupos armados, muitos dos quais jihadistas, financiam suas atividades mediante a mineração aurífera, enquanto as forças de segurança nacionais são insuficientes para estabelecer controle sobre essas regiões. Governos apoiam, como subterfúgio, atores locais armados, o que, no entanto, leva à autonomização da segurança pública. Há, ainda, a formação de redes comerciais informais que contribuem para o financiamento de grupos armados ou terroristas, bem como para a lavagem de dinheiro.

A corrupção é um dos principais desafios da região, visto que sustenta o crime organizado no Sahel. Dada a debilidade dos Estados, a corrupção é um fenômeno político corrente e contribui para o apoderamento estatal por atores engajados em atividades criminosas, que controlam

segmentos inteiros da sociedade. Há, efetivamente, uma colusão entre Estado e grupos criminosos. A luta contra o crime organizado deve passar por uma abordagem pragmática. Requer-se um programa de desenvolvimento que parta das comunidades autóctones e que fomente o desenvolvimento como meio preventivo. A hipersecuritização do Sahel, ao priorizar ações militares, tende a relativizar o peso da corrupção como contribuinte da atual instabilidade regional.

m) Crescimento demográfico e mudança do clima

O crescimento demográfico associa-se ao incremento da violência regional, visto que exerce pressão social sobre a capacidade dos Estados. O Sahel apresenta uma das mais altas taxas de fecundidade do planeta, em torno de seis nascimentos por mulher. O relativo dinamismo econômico, no entanto, não é capaz de absorver esse aumento da população que, em alguns países, poderá dobrar de tamanho até 2040. Notam-se consequências sobre o meio ambiente, o meio urbano e o meio rural, demandando-se maior infraestrutura de acesso a recursos hídricos e sociais. O desemprego, acompanhado da precariedade social e relacionado a sentimentos de injustiça econômica, instiga diversas manifestações violentas.

A região do Sahel Central (Mali, Burkina Faso e Níger), desde as secas dos anos 1970 e 1980, é considerada espaço ecologicamente frágil e marcado pela pobreza endêmica. Observa-se, em paralelo, a multiplicação de grupos armados nas zonas rurais. O aquecimento climático, porém, não implica relação causal única com o aumento da violência: a proliferação dos conflitos está associada, sobretudo, à transformação dos sistemas de produção, que gera disputas por recursos em ambientes pouco regulamentados. A título exemplificativo, pode-se mencionar mudanças nos sistemas agropastoris e embates entre produtores sedentários e pastoris.

As mudanças ambientais afetam as dinâmicas sociais na região. O avanço do deserto, acompanhado pelo aumento das temperaturas, apresenta, segundo especialistas, correlação positiva com a recrudescência dos conflitos. Os Estados da região buscam recursos para fazer frente às mudanças climáticas, por meio de medidas que se inserem na lógica de “segurança-desenvolvimento”. Trata-se de romper o ciclo de empobrecimento mediante investimentos em desenvolvimento que garantam o acesso da população a recursos naturais.

As mudanças climáticas contribuíram para a ruptura do equilíbrio produtivo agropastoril em detrimento, principalmente, dos pastores. As comunidades agrícolas, também vítimas das secas, tiveram colheitas escassas; no entanto, lograram aumentar a produção ao longo do tempo, investindo, inclusive, na pecuária. Muitos nômades fulas tornaram-se, em contrapartida, trabalhadores assalariados a serviço de grupos sedentários, o que deu origem à marginalização das comunidades pastoris.

O retrocesso territorial pastoril deve-se à expansão ilícita de terras agrícolas, acompanhada do banditismo armado. O avanço agrícola associa-se às relações de poder entre comunidades agrícolas e pastoris tanto no nível local quanto em instâncias políticas superiores. O governo maliano, por exemplo, priorizou a modernização agrícola visando à autossuficiência alimentar, o que favoreceu os agricultores. Nota-se, portanto, que os conflitos locais se relacionam apenas indiretamente a mudanças do clima. As tensões acerca dos meios de apropriação da terra correspondem às causas subjacentes da crise no âmbito rural.

Paradoxalmente, nesse cenário, a maior disponibilidade de recursos naturais pode levar a novas tensões. Grupos agricultores *dogon*, por exemplo, apropriam-se de poços artesianos desenvolvidos por membros pastoris, aumentando o número de agricultores. A multiplicação de conflitos no Sahel liga-se, portanto, à transformação dos sistemas de produção, que geram

competições mal reguladas acerca do uso de recursos. A pressão fundiária associa-se, sobretudo, ao fato de que a terra adquire cada vez mais valor e torna-se alvo de disputas.

n) Ameaça à África Ocidental

Teme-se o avanço de movimentos jihadistas em direção à África Ocidental por meio do Burkina Faso, que funcionaria como ponto de difusão de operações. Togo, Côte d'Ivoire, Gana e Benim compartilham fronteiras com países do Sahel. A ECOWAS considera intervir militarmente no Sahel, o que poderia, no entanto, agravar tensões comunitárias em zonas frágeis. Apesar de não haver ataques significativos na África Ocidental, grupos extremistas podem explorar crises no Golfo da Guiné de maneira similar ao que fazem no Sahel.

o) O Sahel e a COVID-19

Os governos da região adotaram medidas restritivas consideradas excessivas pela população. Questionou-se, principalmente, o fechamento de espaços religiosos, medida que deteriorou a relação da população com a elite política já sob críticas. Houve dificuldade de empreender políticas sanitárias, e, embora elementos climáticos e demográficos tenham inicialmente sido considerados fatores de suavização da pandemia de COVID-19, o Sahel foi afetado pela segunda onda em dezembro de 2020. A pandemia também repercutiu no âmbito humanitário, visto que o fechamento de fronteiras obstou o provimento de suprimentos a populações deslocadas. A atividade econômica contraiu-se significativamente, o que agudizou a situação já crônica de fome, especialmente porque o Sahel depende muito do comércio.

A pandemia deteriorou as condições de apoio internacional. Se, por um lado, a Operação Barkhane prosseguiu normalmente, por outro, atividades da MINUSMA e da UE foram suspensas. Apesar da crescente impopularidade junto a governos locais, a abordagem internacional não se modificou muito, permanecendo focada na contenção do jihadismo. A espiral de violência contínua, aliada ao descontentamento popular e aos abusos cometidos por forças de segurança e por milícias contra civis, somente faz aumentar a quantidade de recrutas que aderem aos movimentos extremistas.

XIII. Somália

a) Características gerais

A Somália é um país no Chifre da África abundante em recursos e indústrias, incluindo petróleo e gás, minerais e mineração, agricultura e pesca. O país, no entanto, sofre com alto desemprego, baixa taxa de alfabetização, altas taxas de deslocamento interno e um ambiente doméstico em deterioração. Em 2015, 67% dos somalis entre 14 e 29 anos estavam desempregados, e, em 2018, cerca de 62% eram analfabetos. Cerca de 70% vivem na pobreza, e estima-se que mais de 2,6 milhões de somalis estejam deslocados dentro de seu próprio país.

O produto interno bruto (PIB) *per capita* do país é de cerca de US\$ 440, o que inviabiliza o financiamento de projetos governamentais com receitas fiscais. O país é muito dependente de ajuda externa e de remessas. Em 2020, a Somália recebeu mais de US\$ 1,7 bilhão em remessas, quase 25% do PIB, segundo o Banco Mundial. Estiagem há dois anos e falta de chuvas há cinco

obrigaram 755 mil somalis a fugirem de suas casas, e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e parceiros precisam de US\$ 9,5 milhões para resposta humanitária. A estimativa é de que aumente para sete milhões o número de pessoas em várias situações de fome nos próximos meses.

A Somália tem uma população estimada de 17,1 milhões de habitantes e a principal religião praticada no país é o Islã. A expectativa de vida é de 55 anos para homens e de 58 para mulheres. Desde maio de 2022, o presidente é Hassan Sheikh Mohamud, que foi eleito pelo parlamento. Ele já havia sido presidente entre 2012 e 2017, em um governo que foi marcado pela luta contra os jihadistas do Al-Shabab.

b) Histórico e instabilidade

A Somália entrou em colapso após a derrubada do regime militar do presidente Siad Barre em 1991 e, desde então, encontra-se em guerra civil. A Operação das Nações Unidas na Somália (UNOSOM I, na sigla em inglês), que durou entre abril de 1992 e março de 1993, foi criada para monitorar o cessar-fogo em Mogadíscio e escoltar as entregas de suprimentos humanitários aos centros de distribuição da cidade. O mandato e a força da missão foram posteriormente ampliados para permitir a proteção de comboios humanitários e de centros de distribuição em toda a Somália. Mais tarde, trabalhou com a Força-Tarefa Unificada (UNITAF, na sigla em inglês)¹⁹⁸ no esforço de estabelecer um ambiente seguro para a prestação de assistência humanitária.

A UNOSOM II (março de 1993 a março de 1995) foi criada para tomar as medidas apropriadas, incluindo de fiscalização, para estabelecer, em toda a Somália, um ambiente seguro para a assistência humanitária. Para tanto, a UNOSOM II deveria completar, por meio do desarmamento e da reconciliação, a tarefa iniciada pela Força-Tarefa Unificada para a restauração da paz, da estabilidade, da lei e da ordem.

Após o fim da UNOSOM II, os confrontos militares entre facções locais tornaram-se mais curtos e mais localizados. Isso se deveu, em parte, à intervenção militar em larga escala da Organização das Nações Unidas (ONU), que ajudou a conter os intensos combates entre as principais facções, que então começaram a se concentrar na consolidação dos ganhos que haviam obtido.

Vários governos civis interinos ocuparam o poder entre 1991 e 2000, em uma tentativa de pacificação. Enquanto senhores da guerra rivais dividiam o país em feudos baseados em clãs, um governo de unidade apoiado internacionalmente, formado em 2000, empenhou-se para estabelecer o controle da Somália. A tomada da capital Mogadíscio e de grande parte do sul do país pela União dos Tribunais Islâmicos, em 2006, provocou uma intervenção de forças etíopes e, mais tarde, da União Africana (UA). Parte de seus membros dariam origem ao grupo terrorista Al-Shabab¹⁹⁹,

¹⁹⁸ A UNITAF foi uma força multinacional conduzida pelos Estados Unidos (EUA) e criada pela Resolução 794 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Ela funcionou entre dezembro de 1992 e maio de 1993, a fim de criar um ambiente protegido para a condução de operações humanitárias no sul da Somália.

¹⁹⁹ Al-Shabab significa “A Juventude” em árabe. O grupo visa a estabelecer um Estado islâmico com regras ditadas pela *sharia*. O grupo terrorista ficou maior, mais forte e mais ousado desde que a pequena presença militar dos EUA, de 750 soldados, foi ordenada a deixar o país no final do governo de Donald Trump. O Al-Shabab aproveitou a disfunção política da Somália após a retirada dos EUA para se reagrupar e melhorar sua capacidade de ataque na região do Chifre da África. Após a decisão de Joe Biden de enviar tropas novamente, a fim de manter uma presença consistente no país para conter a crescente ameaça terrorista, os EUA estão se preparando para enviar pouco menos

que, em 2010, declarou aliança com a Al-Qaeda e esteve no controle da capital e da maior parte do sul do país até 2011, quando foi parcialmente expulso.

Em 2012, após um longo período de transição, a Constituição Federal Provisória da Somália foi acordada por meio de um amplo processo de consulta, e um novo Parlamento e um Governo Federal foram selecionados, com o compromisso de promover a transformação política do país. Esses esforços para alcançar a paz, a reconciliação e a estabilidade são liderados e coordenados pela Missão de Assistência das Nações Unidas na Somália (UNSOM, na sigla em inglês), uma missão política especial estabelecida em Mogadíscio, em junho de 2013. Desde então, a UNSOM tem ajudado a sustentar o processo de federalismo na Somália.

Em 2007, o Conselho de Paz e Segurança da UA criou a Missão da União Africana na Somália (AMISOM, na sigla em inglês), uma missão regional de manutenção da paz, operada pela UA e com a aprovação do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Ela visava apoiar estruturas governamentais de transição, implementar um plano de segurança nacional, treinar as forças de segurança somalis e ajudar a criar um ambiente seguro para a entrega de ajuda humanitária. Como parte de suas funções, a AMISOM também apoiou as forças do governo federal da Somália em sua batalha contra os militantes do Al-Shabab. A duração do mandato da AMISOM era prorrogada de tempos em tempos, e, em sua última prorrogação, em dezembro de 2021, a AMISOM foi autorizada a “tomar todas as medidas necessárias para cumprir o seu mandato, em total conformidade com as obrigações dos Estados participantes ao abrigo do Direito Internacional, incluindo o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos direitos humanos, e no pleno respeito da soberania da Somália, integridade territorial e independência política”.

O mandato da AMISOM terminou em 31 de março de 2022 e foi substituído pela Missão de Transição da União Africana na Somália (ATMIS, na sigla em inglês). Seu mandato terminará em 2024, com a transição completa das operações de segurança para as Forças Armadas Nacionais da Somália. A ATMIS é composta de tropas dos seguintes países da África Oriental: Burundi, Djibuti, Etiópia, Quênia e Uganda.

c) Relações internacionais da Somália

A Somália disputa com o Quênia uma área rica em petróleo e gás no oceano Índico, o que afeta pescadores e contribui para a instabilidade na região. Nos últimos cinco anos, a Somália viu suas relações exteriores encolherem, e o país alinhou-se com Eritreia e Etiópia em termos de alianças regionais. Além disso, aproximou-se do Catar, o que veio à custa de relacionamentos históricos com Emirados Árabes Unidos (EAU) e Egito.

Na tentativa de aumentar sua influência na África subsaariana, a Turquia tornou-se um importante parceiro da Somália. A Agência de Cooperação Turca conduziu a maior operação de ajuda internacional da Turquia; na Somália está a maior embaixada da Turquia, assim como a maior base militar ultramarina do país; a Turquia desempenha o papel facilitador nas negociações entre o governo e a administração da Somalilândia; o comércio bilateral e os investimentos turcos na Somália são expressivos; o Aeroporto Internacional de Mogadíscio e o Porto Marítimo de

de 500 soldados para tentar reverter a maré. Entretanto, a capacidade do Al-Shabab de realizar ataques complexos cresceu, e o grupo intensificou os ataques antes das eleições de maio de 2022. A ausência de forças estadunidenses no terreno também impactou as tropas somalis, apesar da presença de uma missão de paz da UA no país. O Al-Shabab permanece, até os dias atuais, vinculado à Al-Qaeda. Nos últimos meses, no entanto, o Estado Islâmico está se expandindo para a Somália, e algumas facções do Al-Shabab têm jurado fidelidade ao seu “califa”.

Mogadíscio são administrados por empresas turcas na Somália; e, desde 1992, mais de mil estudantes somalis receberam bolsas turcas de ensino superior.

d) Pirataria

A partir de meados dos anos 2000, os atos de pirataria e de roubo armado contra navios na costa da Somália começaram a adquirir relevância progressiva. Enquanto se supunha que houvesse algumas dezenas de piratas na Somália em 2006, já em 2008 a estimativa oscilava entre mil e 1,5 mil piratas. Em 2008, a costa da Somália respondeu por 85% do número total de navios sequestrados no mundo e por 91% das pessoas feitas reféns, o que evidencia a estratégia adotada pelos piratas da região: a cobrança de resgate em troca da libertação de tripulações mantidas reféns.

O aumento progressivo do número de ataques restringiu a liberdade de navegação na área (inclusive no golfo de Áden, ao norte da Somália, importante rota comercial com grande circulação de navios) e causou impactos econômicos e securitários negativos. O tema foi abordado pela comunidade internacional em junho de 2008, quando o CSNU emitiu a Resolução 1816. O documento é considerado o ponto de partida para o combate efetivo à pirataria na costa da Somália e serve de fundamento normativo para diversas operações que atuaram ou atuam área.

Embora não esteja atualmente presente na região, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) foi a pioneira nessas ações, tendo realizado três operações sucessivas na costa somali: *Allied Provider* (2008), *Allied Protector* (2009) e *Ocean Shield* (2009-2016). A Operação *Ocean Shield* foi encerrada em novembro de 2016, com a retirada de todos os seus navios e aeronaves de patrulha do Chifre da África, após uma queda acentuada nos ataques. De fato, o último ato de pirataria bem-sucedido na região aconteceu em abril de 2017. Antes disso, os últimos dois ataques bem-sucedidos datavam de 2012. Em abril de 2019, uma tentativa de ataque foi suprimida. São números expressivamente mais baixos do que os 222 ataques registrados em 2009, por exemplo.

A ausência de incidentes nos últimos anos motivou a decisão do CSNU de não estender o mandato da Resolução 2608 (2021), que autorizava o ingresso de navios estrangeiros nas águas territoriais somalis para combater a pirataria. Navios e aviões estrangeiros ainda podem afastar e perseguir piratas na região, mas somente no espaço aéreo e nas águas internacionais, e não da Somália. Apesar da retirada da OTAN em 2016 e do fim da autorização do CSNU mencionada, ainda há operações militares ativas que visam garantir a segurança da costa somali.

As principais operações antipirataria atualmente vigentes na região são a Operação Atalanta (EUNAVFOR, na sigla em inglês) e a Força-Tarefa Combinada 151 (FTC-151). As duas atuam frequentemente em conjunto.

A Operação Atalanta é a operação militar marítima executiva da União Europeia (UE) para a Somália. Seu mandato inicial (de 2008 a 2020) já foi estendido duas vezes e sua data limite atual é 31 de dezembro de 2024. Os objetivos da Operação Atalanta são proteger embarcações do Programa Mundial de Alimentos (PMA) e outras embarcações vulneráveis, prevenir e reprimir a pirataria e o roubo armado no mar, monitorar atividades de pesca na costa da Somália, fortalecer a segurança marítima regional, entre outros. Sua área de atuação abrange o sul do mar Vermelho, o golfo de Áden, parte do oceano Índico, incluindo a República de Seychelles, e o mar territorial, as águas interiores e faixa de território costeiro da Somália. Atualmente, o comandante da operação é o vice-almirante espanhol José María Núñez Torrente.

A FTC-151 é uma força-tarefa multidimensional que realiza operações para dissuadir, interromper e reprimir a pirataria no Chifre da África. Fundada em 2009, sua área de operações

engloba o golfo de Áden, o mar Arábico e o oceano Índico. A FTC-151 integra as Forças Marítimas Combinadas (FMC), que são uma parceria entre 34 países cujo objetivo é fazer frente aos atores não estatais ilícitos que atuam em alto-mar e promover a segurança, a estabilidade e a prosperidade em mais de três milhões de milhas quadradas de águas internacionais, que abrangem algumas das mais importantes rotas comerciais do mundo. Além da FTC-151 (combate à pirataria), as FMC têm outras três forças-tarefas combinadas (FTCs 150, 152 e 153).

O contra-almirante brasileiro Nelson de Oliveira Leite detém o comando da FTC-151 desde agosto de 2022 até fevereiro de 2023. É o segundo período de liderança brasileira da missão: o País já ocupou o cargo entre junho e novembro de 2021. O engajamento do Brasil não somente reforça a sua posição como ator capaz de contribuir para a manutenção da segurança das linhas de comunicação marítimas como também possibilita o seu aprofundamento operacional e tático no combate à pirataria, que pode ser replicado no enfrentamento de ilícitos similares na região do golfo da Guiné (oceano Atlântico)²⁰⁰.

e) Somalilândia

A Itália controlou partes da Somália a partir de 1880; no contexto da Segunda Guerra Mundial, em 1941, a região passou para o domínio britânico. Entre 1950 e 1960, a Somália Italiana foi convertida em um Protetorado das Nações Unidas sob a administração de Roma. Em 1º de julho de 1960, a Somália Italiana conquistou a independência, após a qual se uniu à vizinha Somalilândia Britânica, que havia se tornado independente poucos dias antes, em 26 de junho do mesmo ano, e ambas formaram a República da Somália.

Nos anos 1980, surgiu um grupo rebelde, o Movimento Nacional Somali (MNS), que se opunha ao presidente militar do país (Barre), no poder desde 1969. Em 1991, ao lado de outros grupos insurgentes, o MNS derrubou o mandatário. O movimento rebelde, no entanto, não reconheceu o governo instalado em seu lugar e declarou a independência da região, tornando-se a República da Somalilândia em maio de 1991. O governo da Somalilândia se vê como sucessor da Somalilândia Britânica, enquanto a Somália sucedeu a parte italiana da colônia. A capital é Hargeisa.

Nenhum governo reconheceu o Estado da Somalilândia (localizado no norte do país, na fronteira com Djibuti e Etiópia) desde que ele se separou da Somália em 1991. Legalmente, portanto, a Somalilândia ainda faz parte da Somália. A comunidade internacional prometeu não reconhecer a área como um Estado até que a UA o faça, e essa organização teme que outros estados separatistas da Somália possam seguir o exemplo e que isso possa influenciar outras regiões africanas. Alguns países mantêm relações informais com a Somalilândia: a Etiópia possui um escritório comercial e um consulado em Hargeisa; Turquia e Djibuti têm consulados. O Reino Unido tem um escritório de representação em Hargeisa desde 2015. Em 2020, junto com a Dinamarca e a Holanda, o governo britânico aprovou acordos com a Somalilândia para investimentos em infraestruturas, com o intuito de fomentar crescimento econômico. Os Estados Unidos (EUA) receberam um escritório de representação da Somalilândia em Washington (embora não ocorra a aplicação das imunidades e privilégios das Convenções de Viena, por não se tratar de ente soberano).

²⁰⁰ Para mais informações sobre pirataria na costa da Somália e, também, no golfo da Guiné, ver a tese de Marcio Seiner apresentada à Escola de Guerra Naval em 2020: *O Golfo da Guiné: Proposições para o combate à pirataria, considerando as práticas adotadas na costa da Somália*.

A Somalilândia tem sua própria moeda, seu passaporte, uma burocracia e forças policial e militar. Ao contrário de outras partes da Somália, as ruas da Somalilândia são relativamente ordenadas e seu governo central funciona. A Constituição da Somalilândia foi adotada pelo Parlamento da Somalilândia em 2000 e submetida a referendo popular em 2001, quando foi aprovada com 97% de votos favoráveis. Desde 2003, a Somalilândia tem realizado eleições democráticas que resultam em transferências pacíficas de poder. Neste ponto, o país talvez esteja mais maduro politicamente do que outros países africanos que gozam de independência há 50 anos ou mais.

Sua economia frágil sobrevive com o US\$ 1 bilhão que recebe dos “somalilandeses” que vivem no exterior e com o comércio de gado com países vizinhos. A região não é elegível para ajuda do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial. Como resultado, o governo sobrevive com um pequeno orçamento de cerca de US\$ 250 milhões por ano e conta com o apoio dos anciões do clã local para lhe dar legitimidade; a Somalilândia também recebe ajuda financeira de organizações humanitárias e de organizações não governamentais. O governo, desse modo, tem dificuldade para fornecer serviços e investir em infraestrutura. Esses desafios ainda não minaram a paz e a estabilidade relativas da região separatista, em grande parte devido ao sistema secular de clãs da Somalilândia e à sua interpretação conservadora do Islã. Há chance, no entanto, de que a boa sorte da área possa mudar, já que a pobreza e o desemprego são galopantes, e esse desemprego atinge mais duramente os jovens, o que os torna alvos potenciais para islamistas radicais.

A Somalilândia está posicionada ao longo do golfo de Áden, uma importante via marítima por onde passa quase um terço do transporte marítimo mundial. Sua localização ajuda o governo a atrair novos negócios de comércio e desenvolvimento. No final de 2016, por exemplo, uma empresa de Dubai anunciou que investiria cerca de US\$ 450 milhões para gerenciar e modernizar o porto de Berbera e desenvolver um corredor que o conectasse à fronteira com a Etiópia. O governo da Somalilândia também assinou um acordo com os EAU para a construção de uma base militar em Berbera²⁰¹.

Os burocratas de Mogadíscio e a comunidade internacional temem que o reconhecimento da independência da Somalilândia encoraje outras províncias secessionistas, como Jubalândia e Puntlândia, levando à balcanização da Somália. Eles também temem que a criação de um novo Estado ali possa reacender tensões regionais com Etiópia e Quênia, países que possuem consideráveis regiões étnicas da Somália. Há poucos lobistas para defender o reconhecimento da Somalilândia, mas eles existem e vêm de alguns lugares surpreendentes: a cidade inglesa de Sheffield reconheceu a Somalilândia em 2014, e a cidade galesa de Cardiff seguiu o exemplo em 2015. Ambas têm comunidades consideráveis de “somalilandeses”, que pressionaram, com sucesso, seus conselhos municipais. Poucos países querem ser os primeiros a apoiar o movimento de independência da região, por medo de romper com o consenso internacional. Reconhecer o sucesso desse Estado separatista poderia servir de advertência às tentativas da comunidade internacional de reconstruir a Somália como um todo. Isso dissiparia a noção de que estados bem-sucedidos são formados apenas por meio de esforços de mediação da ONU, de cúpulas e de intervenções.

O governo da Somalilândia defende sua autonomia com base em alguns fatos: a região realiza eleições livres e justas, tem sua própria moeda, e as forças de segurança emitem seus próprios passaportes. Além disso, ele afirma que sua reivindicação de independência é consistente com uma norma de longa data da UA e de sua antecessora, a qual diz que as fronteiras da era

²⁰¹ Houve uma alteração do projeto original em 2019 e a infraestrutura em construção deverá servir como aeroporto civil. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-somalia-emirates-idUSKBN1W00FI>.

colonial devem ser mantidas. Alguns analistas também observam que os “somalilandeses” são, predominantemente, do clã *isaaq*²⁰² e, portanto, etnicamente distintos de outros somalis. O caso da Somalilândia não é similar ao de muitos movimentos secessionistas, porque, na realidade, por um breve período, entre 26 de junho e 1º de julho de 1960, ela foi independente, com este *status* reconhecido por 35 países.

3.11.3. Relações com o Brasil

I. Relações Brasil-África

Marcos: Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS, 1986); Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP, 1996); Cúpula América do Sul-África (ASA, 2006; paralisada desde 2013); Grupo de Trabalho Interministerial de Acompanhamento da Situação no Golfo da Guiné (2019). Há parceria estratégica (2010) com África do Sul e Angola, além de mecanismo de diálogo estratégico (2013) com Nigéria.

Coordenação Política

Instituições: A União Africana (UA) é um ator fundamental na política externa brasileira, pois funciona como fórum para discutir e lançar iniciativas no continente africano em áreas como política, economia, agricultura e desenvolvimento social. Refletindo a importância da UA para o País, o Brasil abriu uma embaixada em Adis Abeba, em 2005, estando o embaixador do Brasil na Etiópia também credenciado como representante do governo brasileiro junto à UA. Desde então, o Brasil tem sido convidado a participar dos principais eventos da UA como país observador. Além disso, ocorreram reuniões da Cúpula ASA (2006, 2009 e 2013²⁰³).

Visitas de Alto Nível: Houve périplo de Gibson Barboza (1972); Figueiredo é o primeiro presidente a visitar a África (1983); nas últimas décadas, para além de visitas bilaterais, destaca-se participação do presidente Lula nas 13ª e 17ª Assembleias da UA, em 2009 e 2011 (nesta, já como ex-presidente), e da presidenta Dilma na celebração do Jubileu de Ouro da UA, em 2013. Apesar de Ernesto Araújo realizar périplo por países do entorno estratégico brasileiro (2019), Bolsonaro jamais visitou o continente. O ministro Carlos França viajou a Luanda, capital de Angola, para participar da 3ª reunião da Comissão Bilateral de Alto Nível Brasil-Angola (CBAN) e da XXVII Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP, em de junho de 2022. Em 2021 e 2022, houve visitas dos presidentes de Cabo Verde e Guiné-Bissau – em 2022, no contexto das celebrações do bicentenário da Independência do Brasil.

Discurso Oficial: As três principais vertentes da política externa de Bolsonaro para a África, conforme identificado pelo diretor do Departamento da África em 2019, eram: a cooperação para o desenvolvimento, que não se limita apenas à vertente técnica; comércio e investimentos, que se aglutinam em uma vertente de diplomacia econômica; e a concertação política.

²⁰² O genocídio instigado por Siad Barre contra o clã *isaaq* entre 1987 e 1989 foi um dos motivos que levou à guerra civil que persiste até hoje na Somália. Também conhecido como “Holocausto de Hargeisa”, o evento deixou de 50 mil a 200 mil mortos.

²⁰³ As crises políticas no Brasil, na América do Sul e na África e a perda de interesse nessas cúpulas resultaram na falta de novos encontros desde 2013.

Convergências

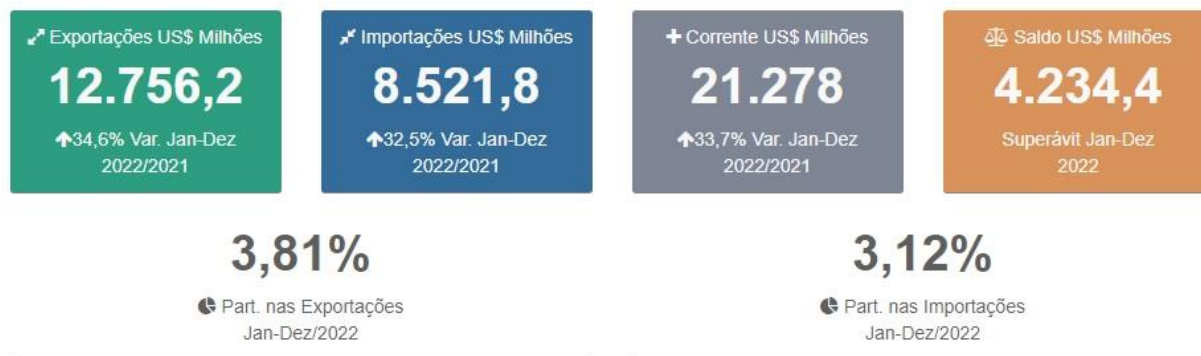
Convergências Multilaterais e Plurilaterais: Brasil e África apoiam a reforma da governança global e da arquitetura financeira internacional; defendem o financiamento ao desenvolvimento, a liberalização do comércio agrícola e a cooperação.

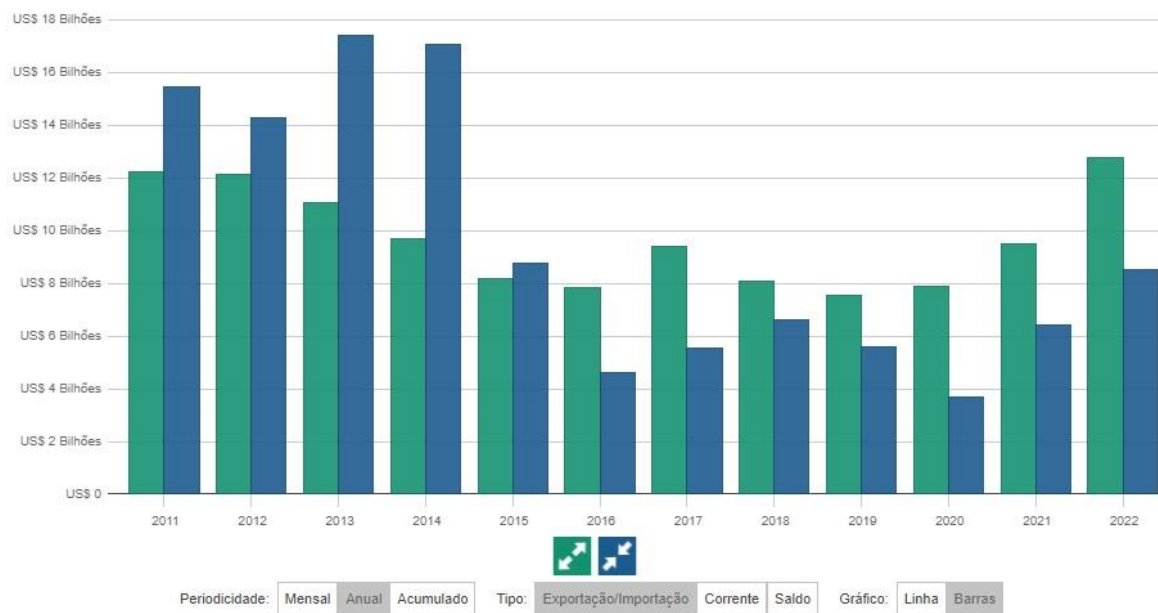
Convergências Regionais: Ambos defendem um Atlântico Sul livre de armas nucleares e combatem o narcotráfico, o terrorismo e a pirataria em regiões como o Golfo da Guiné.

Segurança e Defesa: A Política (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END) consideram o Atlântico Sul e a costa leste da África parte do entorno estratégico brasileiro. Além de iniciativas bilaterais de cooperação, Brasil é fundador da ZOPACAS, é membro pleno do G7++ dos Amigos do Golfo da Guiné e participa da Missão das Nações Unidas para o Referendo no Saara Ocidental (MINURSO, na sigla em inglês), da Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (RDC, MONUSCO, na sigla em inglês), da Força Interina de Segurança das Nações Unidas para Abyei (UNISFA, na sigla em inglês), da Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS, na sigla em inglês) e da Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana (RCA, MINUSCA, na sigla em inglês).

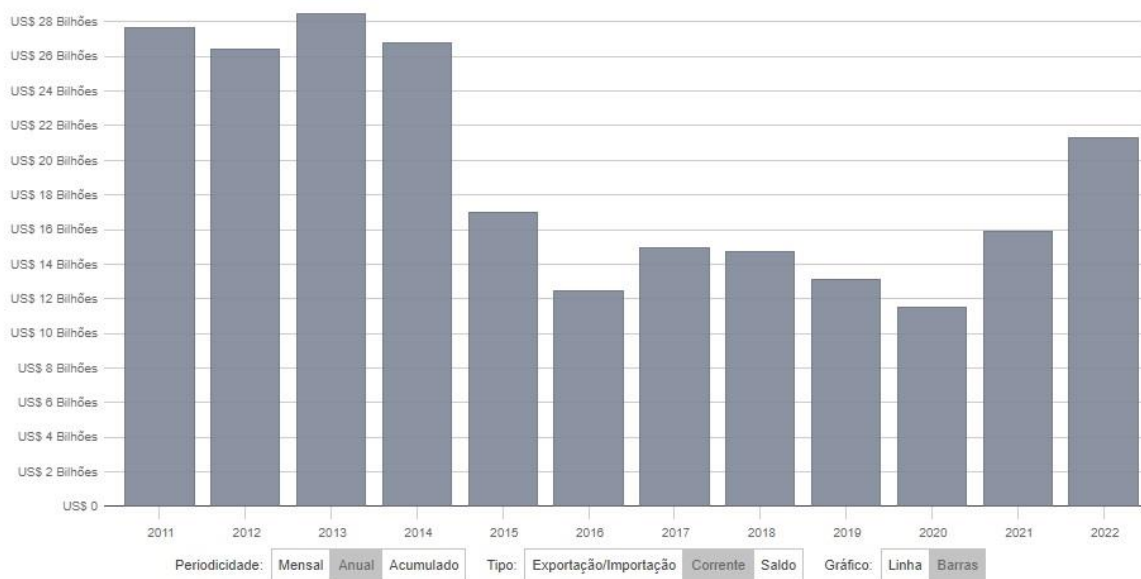
Comércio:

Marcos: Os principais marcos institucionais bilaterais do relacionamento econômico são os Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFIs) assinados com países africanos, o Acordo de Livre Comércio Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)-Egito, o Acordo de Preferência Comercial MERCOSUL- União Aduaneira da África Austral (SACU, na sigla em inglês) e as negociações entre MERCOSUL e países africanos como Tunísia e o Marrocos, com quem já temos acordos-quadro. As exportações do Brasil para a África atingiram seu ápice em 2012, enquanto as importações do Brasil oriundas da África atingiram seu ápice em 2013. O comportamento dos fluxos comerciais na última década pode justificar-se, como principal fator, pela retração nas importações de petróleo decorrente da crise econômica por que passou o Brasil.

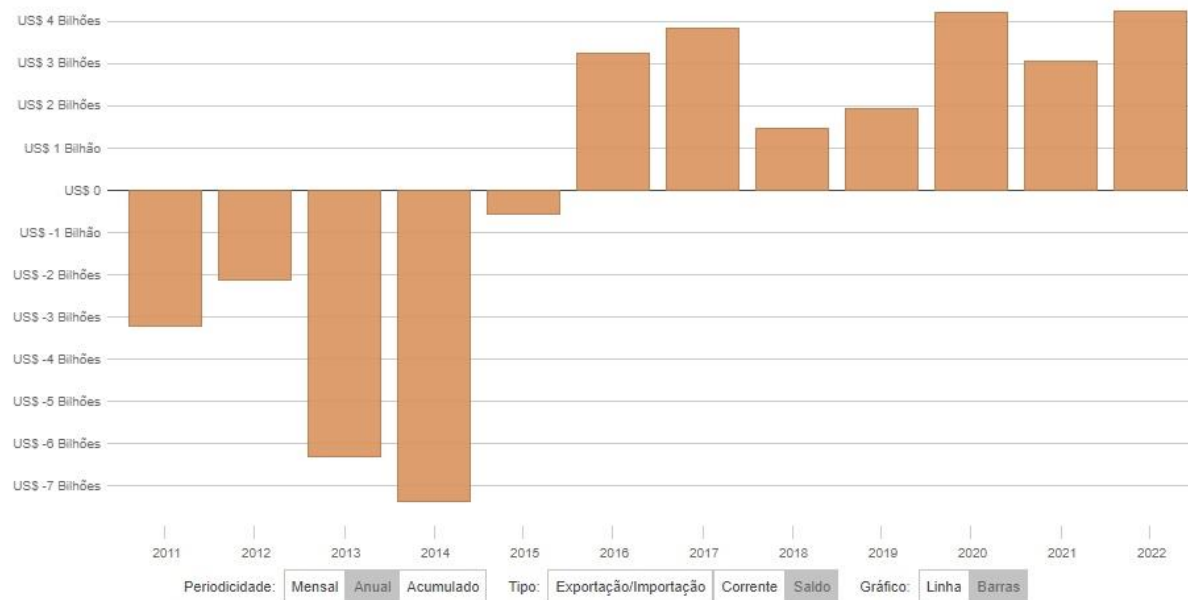




*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

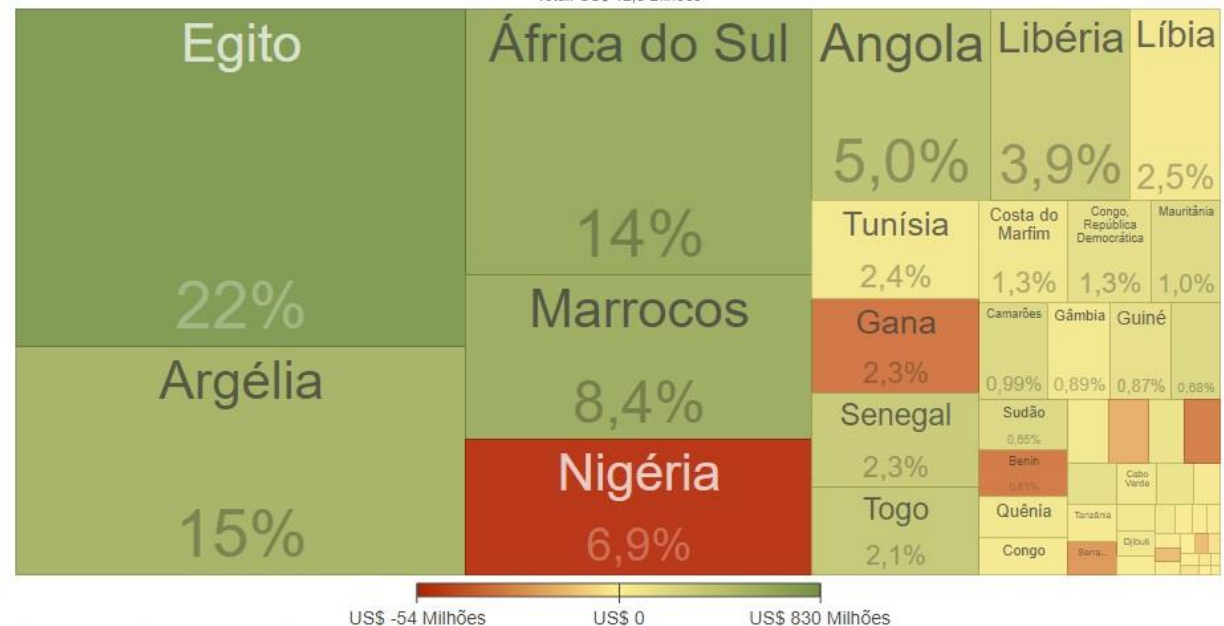
Total: US\$ 12,8 Bilhões



Cor Seção ISIC Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US\$ 12,8 Bilhões



US\$ -54 Milhões US\$ 0 US\$ 830 Milhões

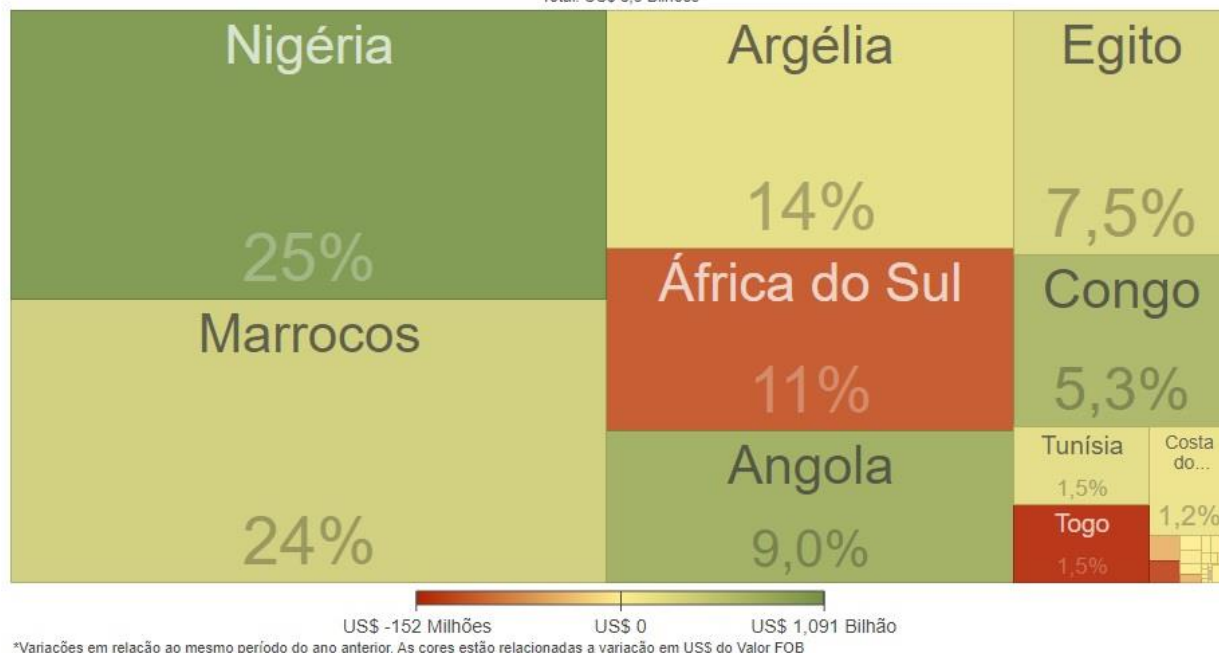
*Variações em relação ao mesmo período do ano anterior. As cores estão relacionadas a variação em US\$ do Valor FOB

Total: US\$ 8,5 Bilhões



Cor Seção ISIC Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Investimentos

Investimento do Brasil na África: Agronegócio, construção civil, mineração e petróleo. Grandes empreiteiras apoiadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tiveram um grande papel nesses investimentos.

Investimentos da África no Brasil: Comunicações, fertilizantes, mercado editorial, minério de ferro e petróleo.

Cooperação

Aspectos gerais: O Itamaraty e a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD, na sigla em inglês) assinaram, em 2012, um memorando de entendimento por ocasião da visita do diretor-executivo da NEPAD ao Brasil. O principal objetivo do memorando é estabelecer uma estrutura para a coordenação e cooperação entre as duas partes com base em seus interesses complementares e capacidades no cumprimento de metas comuns para promover o desenvolvimento na África. A cooperação, no escopo desse memorando de entendimento, abrange estímulo à cooperação econômica Brasil-África por meio da promoção de comércio e investimento, e compartilhamento de conhecimento e experiências na elaboração e implementação de políticas públicas em diferentes campos relevantes de cooperação, em áreas como infraestrutura, energia, agricultura, segurança alimentar e nutrição, desenvolvimento sustentável, gerenciamento de recursos naturais, redução de pobreza, ciência, tecnologia e inovação, recursos humanos, desenvolvimento de capacitação e cultura.

Cooperação Técnica: No que diz respeito à cooperação, deve-se ressaltar a África como, ao lado da América Latina e Caribe, destino principal das atividades de cooperação técnica desenvolvidas pelo Brasil e executadas pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), em áreas como agricultura e segurança alimentar, erradicação da fome e da pobreza, saúde, educação e capacitação técnico-industrial. Em 2007, o Brasil e a UA assinaram um Acordo de Cooperação Técnica, que forneceu uma base legal para vários projetos de cooperação bilateral e regional entre o Brasil e seus parceiros africanos.

Eleitoral: Brasil tem participação ativa em missões eleitorais nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP).

Contatos Humanos e Temas Consulares: Laços históricos e humanos unem o Brasil e a África. Atualmente há cerca de 27 mil brasileiros vivendo na África. Cerca de metade da população brasileira, em torno de 105 milhões de pessoas, se identifica como negra ou parda, o que dá a dimensão da diáspora africana no País: o Brasil é a maior “nação africana” fora da África – se pertencesse ao continente, esse contingente populacional colocaria o Brasil como o quarto maior país, atrás de Nigéria (1º), Etiópia (2º) e Egito (3º).

Cultural: Unidade-piloto de Instituto Guimarães Rosa (IGR) em Luanda.

Humanitária: Doações em casos de desastres naturais e humanitários.

Educacional: Predominância de países africanos no Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G) e no Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG).

Financeira: Reestruturação de dívida de países africanos.

Para mais detalhes sobre a cooperação desenvolvida pelo Brasil, ver o tomo 6.

II. Relações Brasil-África do Sul

Marco: Até 1975, o Brasil manteve posição dúbia em relação ao regime sul-africano, quando votou a favor de sua condenação no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e retirou seu embaixador do país. Em 1985, o Brasil impõe sanções culturais, artísticas e desportivas, e fecha o consulado reiterando o repúdio ao regime racista e às intervenções sul-africanas em países vizinhos. Em 1990, o Brasil insta a transformação do país em uma democracia multirracial “no menor prazo possível”. Com o fim do *apartheid*, houve visita de Mandela ao Brasil em 1991 e levantamento total das sanções em 1994. Em 1996, Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi o primeiro presidente a visitar o país. Em 2010, é lançada a Parceria Estratégica.

Embaixada: Brasil e África do Sul estabeleceram relações diplomáticas em 1948, mas, desde 1918, há consulado na Cidade do Cabo. Em 1971, o Escritório de Representação sul-africano em Brasília é convertido em Embaixada. Em 1974, a legação brasileira é transformada em Embaixada, mas chefiada por encarregado de negócios, em repúdio à política do *apartheid*.

Coordenação Política

Instâncias: Comissão Mista de Cooperação Brasil-África do Sul (COMISTA, 2002), cuja VI reunião ocorreu em 2019.

Visitas de Alto Nível: Os dois países têm histórico recente de encontros bilaterais de alto nível. Em janeiro de 2019, o presidente Jair Bolsonaro encontrou-se com o presidente Cyril Ramaphosa à margem do Fórum Econômico Mundial em Davos. Em maio do mesmo ano, o ministro da Defesa, general Fernando Azevedo e Silva, compareceu à cerimônia de posse do segundo mandato de Ramaphosa. O presidente Bolsonaro e o presidente Ramaphosa voltaram a encontrar-se na Cúpula do G20, em Osaka, em junho de 2019, e à margem da Cúpula dos BRICS, em Brasília, em novembro de 2019. Em julho de 2019, o chanceler Ernesto Araújo e a ministra Naledi Pandor

mantiveram reunião bilateral à margem do BRICS, no Rio de Janeiro. No ano seguinte, em dezembro, ambos mantiveram videoconferência, ocasião em que puderam repassar a agenda bilateral em temas como defesa, comércio, coordenação em foros internacionais, entre outros.

Discurso Oficial: Ambos os países mantêm abertos os canais de diálogo em foros multilaterais e propiciam constante apoio mútuo a suas candidaturas em organismos internacionais. São membros do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), do BRICS, do BASIC e do G20. Possuem intensa agenda bilateral, marcada pela elevação, há dez anos, ao nível de “Parceria Estratégica”. Na pauta do relacionamento estão temas de defesa e segurança, energia nuclear, investimentos, cooperação e acesso a mercados.

Convergências

Convergências Multilaterais: Defesa da reforma da governança global.

Convergências Plurilaterais: No IBAS, defesa da democracia, da cooperação Sul-Sul, do desenvolvimento e alívio da pobreza, entre outros temas. No BASIC, defesa das responsabilidades comuns, porém diferenciada. No G20, atuação em favor de maior protagonismo dos países em desenvolvimento. No BRICS, atuação em prol da reforma da governança e da arquitetura financeira multilaterais. Na Organização Mundial do Comércio (OMC), são integrantes do Grupo de Cairns. Na Organização das Nações Unidas (ONU), apoio do G4, integrado pelo Brasil, à posição comum africana, e participam de ambos os países no G77+China.

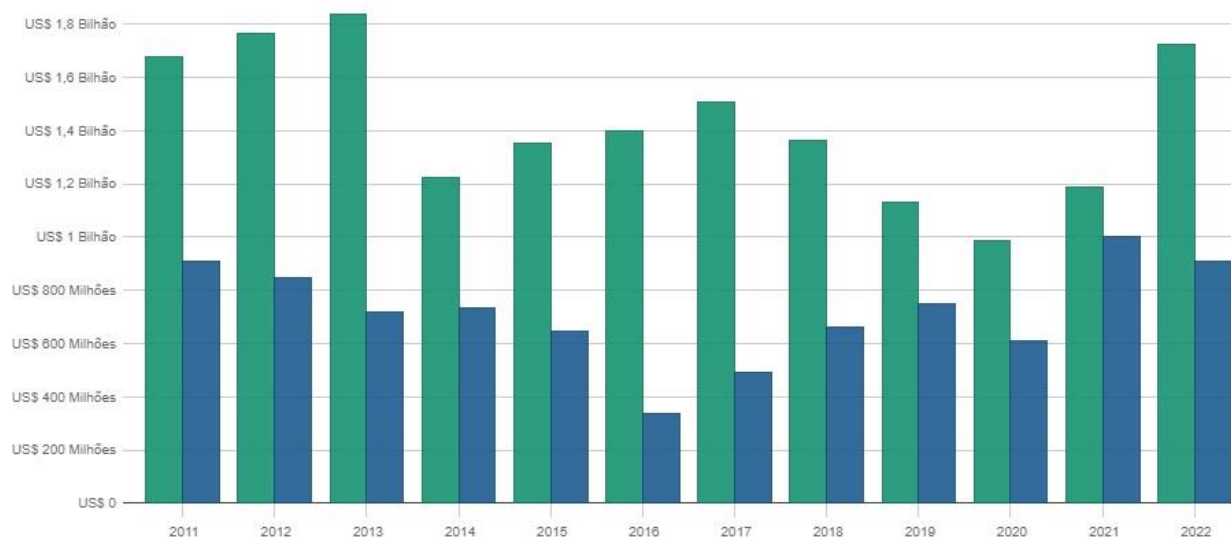
Segurança e Defesa: No campo de paz e segurança, os países se articulam na defesa do Atlântico Sul por meio da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul ZOPACAS, de manobras navais conjuntas nos âmbitos do Atlasur (XI versão ocorreu em 2018) e do IBSAMAR. As indústrias de defesa desenvolvem conjuntamente os mísseis A-Darter, que estão em fase final de testes e deverão permitir o domínio de tecnologias e a independência no ciclo de desenvolvimento e produção de mísseis ar-ar; já foram concluídas as negociações do acordo bilateral sobre mísseis ar-ar, que constituirá a base legal internacional para produção e venda desses armamentos. Em outubro de 2021, foi realizado, em formato de seminário virtual, o I Diálogo da Indústria de Defesa Brasil-África do Sul. A Embraer inaugurou, em meados de 2018, centro de treinamento regional em Joanesburgo. A cooperação na área de defesa tem como marco conceitual o Acordo-Quadro sobre Cooperação em Assuntos de Defesa, de 2003, e em vigor no plano internacional desde 2013. Estão sendo negociados, ainda, acordo para proteção mútua de informação confidencial, a emenda ao acordo de cooperação em matéria de defesa e a constituição de Diálogo Estratégico em Defesa (Mecanismo 2+2).

Comércio

Marcos: África do Sul é o principal parceiro do Brasil na África Austral. Assinado em 2008 pelo MERCOSUL e em 2009 pela SACU²⁰⁴, o acordo de comércio preferencial (ACP) entrou em vigor em 2016. Apesar da vigência do acordo, não tem havido crescimento no comércio com a África do Sul desde 2017. O ACP não inclui todo o universo tarifário, mas apenas 1.026 de linhas tarifárias ofertadas pela SACU e 1.076 itens pelo MERCOSUL, com margens de preferência de 10%, 25%, 50% e 100%. Quase nada da pauta agrícola tem redução tarifária. Além do comércio de bens, trata de regras de origem, medidas de salvaguardas, medidas *antidumping* e medidas

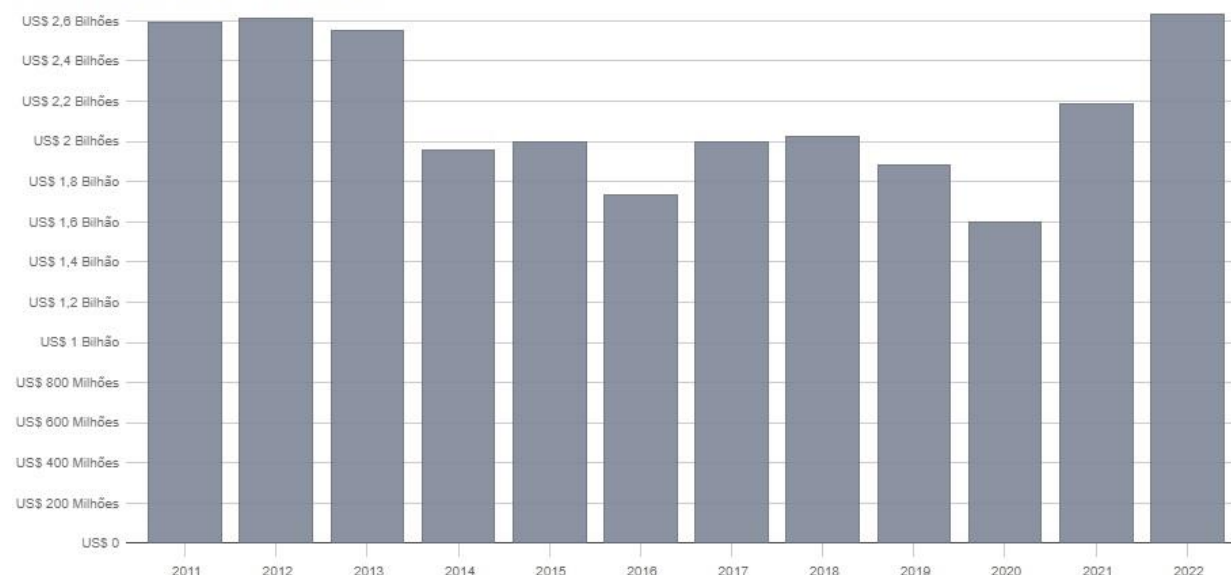
²⁰⁴ A SACU reúne cinco países da África Austral: África do Sul, Botsuana, Lesoto, Essuatíni e Namíbia.

compensatórias, barreiras técnicas ao comércio (TBT), medidas sanitárias e fitossanitárias (SPS) e solução de controvérsias.



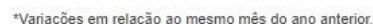
Periodicidade: Mensal Anual Acumulado Tipo: Exportação/Importação Corrente Saldo Gráfico: Linha Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Periodicidade: Mensal Anual Acumulado Tipo: Exportação/Importação Corrente Saldo Gráfico: Linha Barras

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



fevereiro de 2022, direito *antidumping* provisório. O valor do direito provisório para o Brasil foi de 265,1%, como regra geral. Em agosto de 2022, África do Sul suspendeu a imposição de direito *antidumping* contra exportações brasileiras de cortes de frango congelados. Os atuais temas prioritários na agenda agrícola para o Brasil são a retirada das salvaguardas (relacionadas à febre aftosa) atualmente em vigor contra as importações de carne com osso e miudezas de bovinos do Brasil para a África do Sul e negociações de certificados sanitários de alguns produtos.

Investimentos

Investimentos da África do Sul no Brasil: Entre 2019 e 2021, três grandes empreendimentos sul-africanos foram realizados no Brasil, nas áreas de mineração (megaprojeto de extração, transporte e exportação de minério de ferro da Minas-Rio, pela empresa Anglo American), editorial (compra de 30% da editora Abril) e aeroportuária (concessão do aeroporto de Guarulhos).

Investimentos do Brasil na África do Sul: Destaca-se a presença nas áreas de transportes (Marcopolo), motores elétricos (WEG), alimentos (a AB Inbev conquistou presença em 17 mercados africanos) e construção civil (a Camargo Corrêa detém 11% do mercado local de cimento). A Embraer inaugurou, em meados de 2018, centro de treinamento regional em Joanesburgo, com dois simuladores de jatos da companhia e capacidade para treinar até dois mil operadores por ano, em parceria com a companhia aérea sul-africana Air-Link. Há, ademais, presença no mercado sul-africano de O Boticário, Tramontina, Intercement e Wyda. Em novembro de 2020, a Embaixada em Pretória celebrou convênio com a *Brazil-South Africa Chamber of Commerce* (BSA Chamber), primeira câmara de comércio bilateral entre Brasil e África do Sul, que poderá ter papel importante nas relações comerciais e de investimento entre os países e coadjuvar em muitos momentos a ação da Embaixada.

Cooperação

Cooperação Técnica: Desde 2003, há Acordo de Cooperação Técnica, porém não há projetos de execução. Entretanto, registram-se demandas sul-africanas nas áreas de meio ambiente, saúde e agricultura. Cabe citar o diálogo entre a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e o *African Renaissance Fund*, em reunião realizada em agosto de 2021, em que foram levantados temas com potencial de colaboração, como meio ambiente, bioenergia, entre outros.

Jurídica: Encontram-se em estados avançados de negociação o Acordo de Cooperação Jurídica em Matéria Penal e o Tratado de Extradição. Em dezembro de 2020, o Ministério Público Federal e a *National Prosecuting Authority* (NPA) da África do Sul assinaram memorando de entendimento de modo a abrir caminho para a cooperação entre as duas instituições, com intercâmbio de informações e troca de experiências. Em outubro de 2021, o Brasil deu início a negociações de um Tratado sobre Transferência de Pessoas Condenadas, ora em análise das autoridades sul-africanas. O tema assume importância diante do crescente número de brasileiros presos na África do Sul e de sul-africanos no Brasil.

Ciência, Tecnologia e Inovação: Citam-se como objetos de cooperação em ciência e tecnologia: incubação cruzada de *startups* na área de *agritech*; acordo de cooperação científica e tecnológica entre a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e a *National Research Foundation* (NRF), da África do Sul; diplomacia da inovação, entre outros. Acordo em Ciência, Tecnologia e Inovação está pronto para ser assinado. Existiu Comitê Conjunto de Cooperação

Científica e Tecnológica (CCCCT), no âmbito de acordo bilateral já expirado. A África do Sul já demonstrou interesse em cooperar nos campos de Tecnologias da Informação e Comunicações, para o qual está em negociação memorando de entendimento, e de lançamento de satélites.

Energia: Durante a VI COMISTA, a África do Sul pediu informações detalhadas acerca de como o marco regulatório brasileiro sobre biocombustíveis contempla políticas de incentivos e subsídios aos produtores locais. Há interesse sul-africano em conhecer a experiência brasileira no campo da bioenergia. Está em fase final de negociação o Acordo sobre os Usos Pacíficos da Energia Nuclear: o instrumento contribuiria para o fornecimento de molibdênio-99 (utilizado em exames diagnósticos na detecção de câncer) ao Brasil de modo seguro, previsível e contínuo; e o aprendizado de técnicas científicas e modelos organizacionais.

Meio Ambiente: Em 2021, foi retomada iniciativa de troca de experiências sobre a concessão de áreas destinadas a parques nacionais e a gestão de infraestruturas de visitação dessas unidades de conservação entre o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e o *South African National Parks* (SANParks), vinculado ao Ministério dos Assuntos Ambientais, da África do Sul. Em novembro do mesmo ano, o ministro do Meio Ambiente, Joaquim Leite, e sua homóloga sul-africana, Barbara Creecy, assinaram o Plano de Implementação para o período 2021-2026 do Memorando de Entendimento sobre Cooperação na Área de Meio Ambiente entre Brasil e África do Sul.

Agricultura: Em maio de 2019, definiram-se dois temas prioritários para a cooperação técnica na área de agricultura entre Brasil e África do Sul: 1) capacitação sobre produção, processamento e comercialização de produtos agrícolas e 2) preparação de estratégias domésticas de estímulo à indústria do agroprocessamento, especificamente para o desenvolvimento dos setores de produção de frango e açúcar. Na VI COMISTA, os delegados da África do Sul manifestaram interesse em iniciar cooperação técnica com o Brasil no setor agrícola, em diversas áreas: agricultura familiar, educação rural e mecanização de pequenos produtores, entre outras. Em setembro de 2020, a África do Sul enviou proposta de acordo em agricultura que prevê amplo marco institucional para a cooperação bilateral. Sob esse arcabouço, pretende-se promover iniciativas de cooperação técnica com o Brasil em diversas áreas, como agricultura familiar, educação rural, mecanização de pequenos produtores e aprofundamento de relações entre o *Agricultural Research Council* (ARC) e as instituições brasileiras de pesquisa agropecuária. No entanto, ainda não se encerrou a etapa negociadora desse acordo.

Educação e Cultura: O Brasil conta com dois leitorados na África do Sul, um na Universidade da Cidade do Cabo e outro na Universidade de Pretória. Existe potencial inexplorado na cooperação em matéria de ensino superior, haja vista a baixa procura de estudantes sul-africanos por vagas em universidades brasileiras, a despeito da existência de acordo assinado na área.

Contatos Humanos e Temas Consulares: Há cerca de 3,7 mil brasileiros na África do Sul.

Humanitária: Em 2020, o Brasil repatriou mais de 850 cidadãos brasileiros retidos na África do Sul, e foram repatriados 61 nacionais sul-africanos impedidos de sair do Brasil por conta da pandemia de COVID-19.

III. Relações Brasil-Angola

Marcos: Estabelecimento de relações diplomáticas (1975)²⁰⁵; Comissão Mista (1982)²⁰⁶; apoio de Angola na iniciativa brasileira de criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS, 1986); participação do Brasil na Primeira, na Segunda e na Terceira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (na sigla em inglês, UNAVEM I: 1989-1991; II: 1991-1995; e III: 1995-1997), com observadores nas duas primeiras e com tropas na última; criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP, 1996)²⁰⁷; Parceria Estratégica (2010); criação da Comissão Bilateral de Alto-Nível (2012); e assinatura do Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI, 2015).

Embaixada: Além da Embaixada, Angola mantém consulados-gerais em São Paulo e Rio de Janeiro; Embaixada do Brasil em Angola (1975).

Coordenação Política

Instâncias: Comissão Bilateral de Alto Nível (criada em 2012, com a terceira reunião em 2022).

Visitas de alto nível: Lula foi o primeiro presidente brasileiro a visitar Angola em 2003, voltando ao país em 2007. No último quadriênio, o chanceler angolano Manuel Augusto esteve em Brasília por ocasião da posse do presidente Jair Bolsonaro (2019) e em 2020; o chanceler Ernesto Araújo visitou Angola ao fim de seu périplo africano (2019); o presidente Jair Bolsonaro, acompanhado do chanceler, fez escalas técnicas (não são contabilizadas como visitas oficiais) em Luanda na ida (23/01) e no retorno (28/01) da visita à Índia (2020); o vice-presidente Hamilton Mourão realizou visita (2021); o chanceler Carlos França (2022) esteve em Angola para participar da 3ª reunião da Comissão Bilateral de Alto Nível Brasil-Angola (CBAN)²⁰⁸, à margem da XXVII Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP; visita de enviado especial de Angola para as comemorações do bicentenário da Independência (2022). Em 2023, o presidente João Manuel Gonçalves Lourenço visitou o Brasil na ocasião da posse do presidente Lula.

²⁰⁵ O estabelecimento de relações diplomáticas entre Brasil e Angola, em 1975, constitui marco da política africanista do Brasil no âmbito do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (PRE) implementado pelo presidente Ernesto Geisel e o chanceler Azeredo da Silveira. A política externa brasileira para a África já retomara, desde o governo Costa e Silva (1967-1969), as principais inovações introduzidas no âmbito da Política Externa Independente (PEI) de Jânio Quadros e João Goulart, mas convivía com ziguezagues, como afirma Sombra Saraiva. Devido às limitações impostas pela amizade luso-brasileira, o Brasil evitava manifestar-se a respeito da independência das colônias portuguesas, adotando posição ambígua em relação à descolonização africana, o que acarretou isolamento a nível multilateral. Com a chegada de Geisel ao poder, o chanceler Azeredo da Silveira enviou a Angola o diplomata brasileiro Ovídio de Andrade Melo, ainda no início de 1974, quando havia incerteza sobre qual projeto sairia vencedor da disputa, violenta, entre o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA: marxista, apoiado pela União Soviética [URSS] e Cuba), a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA) e a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA: apoiada pelos Estados Unidos [EUA] e África do Sul). Em 11 de novembro de 1975, Agostinho Neto, líder do MPLA, declarou a independência de Angola, que foi reconhecida imediatamente pelo Brasil, fazendo do País o primeiro a reconhecer a independência angolana, mesmo sob liderança de um grupo marxista, apoiado pelos soviéticos, enquanto, no Brasil, vigia regime militar anticomunista. A independência de Angola seria seguida por longa guerra civil, que se estendeu de 1975 a 2002.

²⁰⁶ Criada para aumentar a cooperação bilateral, em meio a queda do comércio resultante da guerra civil em Angola.

²⁰⁷ Angola participou do I Encontro dos Chefes de Estado dos Países de Língua Portuguesa, em São Luís, MA, 1989.

²⁰⁸ Durante a 3ª CBAN, foram celebrados os 47 anos de relações diplomáticas e a fluidez da parceria estratégica entre os dois países. O ministro Carlos França anunciou ao governo de Angola a aprovação, pelo Governo brasileiro, do Acordo de Cooperação no Domínio da Defesa entre Brasil e Angola.

Discurso oficial: A história de amizade e de cooperação entre Brasil e Angola tem-se desdobrado em iniciativas no campo da cooperação em defesa, técnica e educacional, na concertação no âmbito dos organismos multilaterais e no crescente comércio bilateral. As vantagens do idioma, dos laços culturais e históricos e da vizinhança atlântica, ademais dos desafios comuns entre as sociedades brasileira e angolana, facilitam sobremaneira o diálogo bilateral com Angola²⁰⁹.

Convergências

Convergências Multilaterais: Nos últimos anos, Angola apoiou diversos pleitos brasileiros, como: 1) reeleição do Brasil para o Conselho Executivo da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês), para o mandato de 2019-2023; 2) reeleição do Brasil à categoria “B” do Conselho da Organização Marítima Internacional (IMO, na sigla em inglês), para o mandato 2020-2021; 3) eleição do professor Rodrigo Fernandes More a uma das duas vagas reservadas ao GRULAC de juiz do Tribunal Internacional sobre o Direito do Mar, para o mandato 2020-2029; 4) reeleição do Brasil para o Conselho de Direitos Humanos (CDH), para o período 2020-2022; e 5) eleição a assento não permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), para o biênio 2022-2023. Angola também apoia o pleito brasileiro a assento permanente em um CSNU ampliado, seguindo posição conjunta de todos os membros da CPLP, expressa nas declarações finais das Conferências de Chefes de Estado e de Governo da organização.

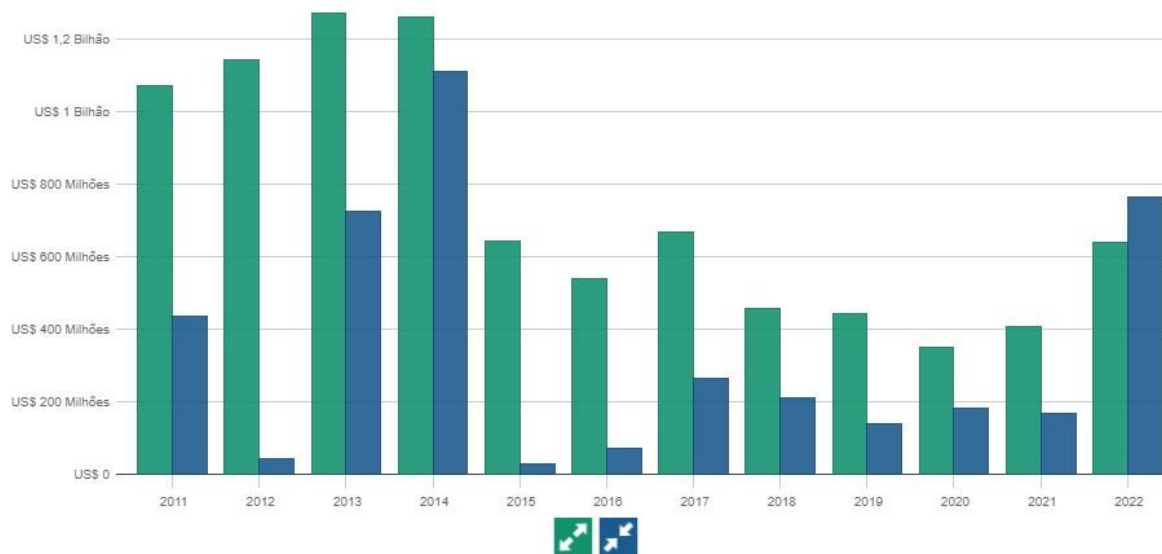
Convergências Inter-regionais e Plurilaterais: Ambos os países são membros-fundadores da CPLP (1996); são parceiros no âmbito da ZOPACAS; e possuem atuação complementar na Guiné-Bissau – Comissão para a Consolidação da Paz (CCP), CPLP, Missão Angolana de Apoio à Reforma do Setor Militar da Guiné-Bissau (MISSANG) até 2012. Angola presidiu Processo de Kimberley em 2015, com apoio brasileiro, sobre certificação de origem de diamantes. Ambos participam do G7++Amigos do Golfo da Guiné²¹⁰. Angola participou das três cúpulas América do Sul-África (ASA, 2006, 2009 e 2011), iniciativa que contava com liderança brasileira. Os dois países fazem parte do G77+China.

Comércio



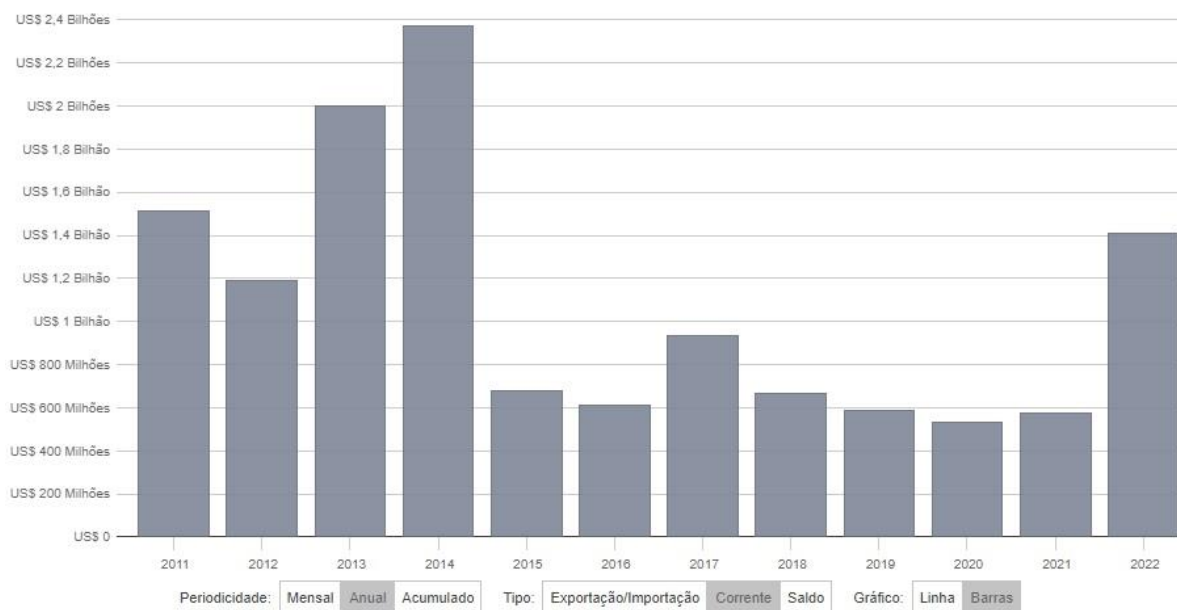
²⁰⁹ Em julho de 2022, o governo brasileiro emitiu nota de pesar pelo falecimento do ex-presidente de Angola, José Eduardo dos Santos, ocorrido em 8 de julho de 2022.

²¹⁰ Fórum multinacional de concertação política voltado à coordenação de ações nacionais e multinacionais de combate à pirataria, ao roubo à mão armada no mar e a outras atividades marítimas ilegais na região do Golfo.



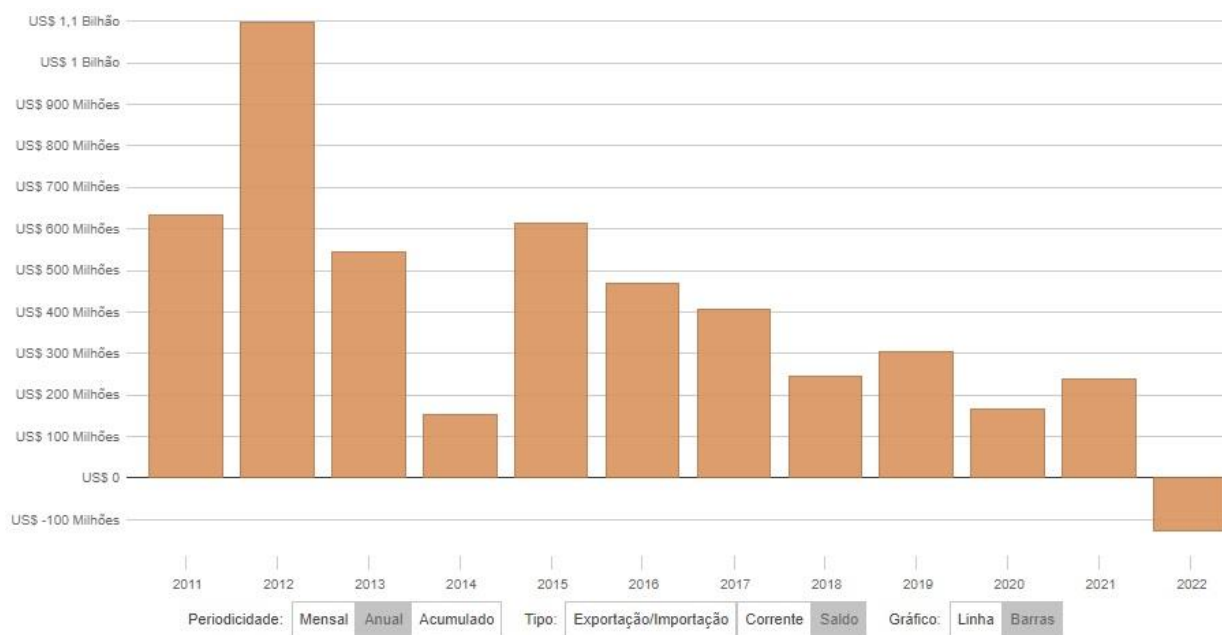
Periodicidade: Tipo: Gráfico:

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Periodicidade: Tipo: Gráfico:

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Periodicidade: Tipo: Gráfico:

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Variação Absoluta		Seção ISIC		Cor	
Carnes de aves e suas miudezas comestíveis, frescas, refrigeradas ou congeladas	21%	Despojos comestíveis de carnes, preparados ou preservados	7,8%	Partes e acessórios dos veículos automotivos	3,3%
				Calçados	3,0%
				Veículos automotivos para transporte de mercadorias e usos especiais	2,9%
				Outras carnes e miudezas comestíveis, frescas, refrigeradas ou congeladas	2,3%
Açúcares e melaços	17%	Demais produtos - Indústria de Transformação	4,6%	Carne bovina fresca, refrigerada ou congelada	2,0%
				Tubos e partes ocultas, e acessórios para tubos, de ferro ou aço	1,4%
				Armas e munições	1,4%
				Outras carnes comestíveis esmagadas, em salsmora, secas ou...	1,2%
				Estruturas e partes de estruturas, de ferro, aço ou alumínio	1,1%
				Alcoois, fndos, fndis-alcoois, e seus derivados halogenados, autnizados,...	1,8%
				Mquinas agrcolas (com exaço de...	1,1%
				0,50%	0,50%
				Aquedimento e...	0,70%
				Mveis e suas...	0,41%
				0,75%	0,41%
				Aparehos eltricos...	
				Raço ou farinha de outros cereais	1,6%
				Artigos de confitaria	0,57%
				Preparaões e cereais, de farinha, ou amido de frutas ou vegetais	1,6%
				Produtos de perfumaria ou de...	
				Gorduras e óleos vegetais, "soft", bruto, refinado ou fracionado	3,4%
				Veículos...	
				Papel...	

Total: US\$ 767 Milhões

Seção ISIC	Variação Absoluta
Óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos, crus	66%
Óleos combustíveis de petróleo ou de minerais betuminosos (exceto óleos brutos)	34%
Óleos de petróleo ou de minerais betuminosos, refinados	0%

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Investimentos do Brasil em Angola: Angola é o principal destino de investimentos brasileiros na África, sobretudo de construtoras e petrolíferas. As empresas brasileiras mais atuantes no país são

a Petrobrás, a Vale e as construtoras Andrade Gutierrez, Odebrecht, Camargo Corrêa e Queiroz Galvão. A Odebrecht chegou a ser a maior empregadora privada de Angola, com 17 mil funcionários no início dos anos 2010. A Petrobras atua com Sonangol para explorar petróleo angolano. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) apoia obras de infraestrutura em Angola (rodovia Luanda-Kifangondo, hidrelétricas de Capanga, Laúcae Cambambe, usina de etanol em Malange).

Investimentos de Angola no Brasil: Mencione-se, ainda, a presença de investimentos angolanos no Brasil. Em abril de 2019, foi inaugurado centro de processamento de dados da empresa Angola Cables, em Fortaleza, o “*Angonap Data Center Fortaleza*”. O Angonap é hoje o principal ponto de conexão da América do Sul, diretamente ligado a dois cabos submarinos intercontinentais: o *South Atlantic Cables System*, (SACS, entre a cidade angolana de Sangano e Fortaleza) e o “Monet” (entre São Paulo e Miami), ambos instalados e mantidos pela Angola Cables. O Banco de Desenvolvimento de Angola financiou o investimento, incluindo a rede submarina e a construção do centro. Em 2019, Angola decidiu pelo pagamento antecipado do valor integral de seu saldo devedor, de US\$ 589,3 milhões, junto às instituições financeiras brasileiras.

Segurança e Defesa: Visitas de altas autoridades dos ministérios da Defesa de ambos os países são constantes e demonstram a intensidade das relações bilaterais nessa área. Em 2009, a Força Aérea de Angola comprou 6 Super Tucanos da Embraer. Em 2010, foi assinado o Acordo de Cooperação Brasil-Angola no Domínio da Defesa, aprovado em 2022 pelo Congresso Nacional, que disciplina cooperação nas áreas de inteligência militar, equipamentos e sistemas militares, ciência e tecnologia de interesse militar, apoio logístico e aquisição de produtos e serviços de Defesa. Por ocasião de missões da Embraer Defesa e Segurança, em 2019, autoridades angolanas manifestaram interesse em negociar contrato para recuperação e suporte logístico de seis aeronaves turboélice A-29 Super Tucano, encomendadas junto à Embraer em 2012 ao custo total de US\$ 96 milhões, de dez Emb-312 Tucano (adquiridos em 1998) e de um Legacy-600 (incorporado em 2007), que se encontram inoperantes por falta de manutenção. Em 2020, o navio-patrolha oceânico Amazonas participou, em Luanda, de exercícios de simulação e adestramento para oficiais angolanos e santomenses da operação marítima multinacional *Obangame Express*, destinada a treinamento para combate a ilícitos transnacionais no Golfo da Guiné. A CPLP também constitui importante fórum em que Brasil e Angola promovem cooperação na área de defesa. Os Estados-Membros têm buscado, entre outros temas, contribuir para o reforço das capacidades nacionais em matéria de defesa e explorar possibilidades de cooperação no âmbito de missões. Entre os temas regionais de interesse, estão a segurança do Atlântico Sul e o combate à pirataria no Golfo da Guiné. Bilateralmente, em termos de segurança, destaca-se a assinatura, em 2019, de acordo que busca fomentar a cooperação, sobretudo em áreas como terrorismo, imigração ilegal, tráfico de seres humanos, sequestro, lavagem de dinheiro, crimes cibernéticos, crimes contra a vida, corrupção e crimes contra propriedade.

Cooperação

Cooperação Técnica: A cooperação técnica oferecida pelo Brasil a Angola privilegia o desenvolvimento de capacidades locais, bem como o compartilhamento de conhecimentos e experiências para a formulação e a implementação de políticas públicas e ações mais específicas de treinamento e capacitação profissional. A cooperação técnica entre Brasil e Angola começou a desenhar-se em 1980 com a assinatura do Acordo de Cooperação Econômica, Científica e Técnica.

No âmbito desse acordo, Brasil e Angola desenvolveram cooperação nas áreas de saúde, cultura, administração pública, formação profissional, educação, meio ambiente, esportes, estatística e agricultura. Em 2012, no âmbito da Parceria Estratégica, foi assinado Ajuste Complementar para Implementação do Programa Plurianual de Parceria Estratégica de Cooperação Técnica Brasil-Angola 2012-2014, cujo teor conta ao todo com vinte e duas áreas para cooperação conjunta.

Saúde: Atualmente, a pauta de cooperação bilateral com o país é prioritariamente focada no setor de saúde e conta com três projetos em execução: 1) criação de Banco de Leite Humano (BLH, inaugurado em Luanda, em 2019)²¹¹; 2) implementação de medidas para prevenção e controle do câncer; e 3) implementação de medidas voltadas à atenção integral a pessoas com doença falciforme;

Educação: Angolanos participam do Programa de Estudante-Convênio de Graduação (PEC-G) e do Programa de Estudante-Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG). Além disso Angola é o segundo país, após Guiné-Bissau, em número de estudantes na Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). Em janeiro de 2020, foi firmado convênio com a Universidade Agostinho Neto, principal instituição de ensino superior do país, para recepção de professor-leitor brasileiro na área de língua portuguesa, a ser selecionado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Há, ainda, interesse angolano em receber cooperação brasileira na área de ações voltadas à inclusão escolar das pessoas com deficiência (Programa “Escola de Todos”).

Agropecuária: Há interesse angolano em aprofundar cooperação com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) na área de pesquisa agrícola.

Cultura: O Centro Cultural Brasil-Angola (CCBA) foi inaugurado em novembro de 2003. Como resultado de memorando de entendimento bilateral, assinado em 2009, houve cessão recíproca de imóveis históricos, com vistas a abrigar o Centro Cultural de Angola no Brasil, que já funciona em edifício cedido pelo governo da Bahia no Pelourinho, e do Brasil em Angola. A nova sede do CCBA foi instalada onde se localizava o antigo “Hotel Luanda”, que teve a fachada restaurada e o interior reconstruído. É um dos principais espaços culturais da capital angolana. Em 2019, o centro foi palco de 112 eventos culturais e educacionais nas áreas de teatro, cinema, literatura, música, dança, artes plásticas, gastronomia, capoeira, entre outras. A qualidade das instalações e da programação desenvolvida pelo CCBA motivou, entre outras razões, a decisão do Itamaraty de incluí-lo na lista de sedes-piloto do Instituto Guimarães Rosa (IGR).

Formação Diplomática: Memorando de Entendimento sobre Cooperação entre o Instituto Rio Branco (IRBr) e o Instituto Superior das Relações Internacionais do Ministério das Relações Exteriores de Angola foi celebrado em 2018.

Cooperação Trilateral: Projetos trilaterais estão em andamento, em áreas como atenção humanizada ao parto, capacitação de gestores de formação profissional, sistemas de distribuição

²¹¹ O projeto é encarado hoje como a principal iniciativa de cooperação técnica bilateral. Firmado em outubro de 2017, após anos de negociação (o início das tratativas data de 2010-2011), tem por objetivo contribuir para a redução da mortalidade infantil em Angola, com ênfase na componente neonatal, por meio da instalação do primeiro BLH do país, na Maternidade Lucrécia Paim, inaugurado em 18 de novembro de 2019.

de água, em colaboração com a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA, na sigla em inglês), bem como nas áreas do desporto e do direito de pessoas com deficiência, em colaboração com a CPLP.

Contatos Humanos e Temas Consulares: Estima-se em cerca de 14 mil a comunidade de brasileiros vivendo em Angola, o que torna o país um dos principais destinos de brasileiros na África. A TAAG opera três voos semanais entre São Paulo e Luanda, com previsão de crescimento. Destaca-se, igualmente, a atuação de igrejas evangélicas brasileiras no país, apesar de acusações apresentadas, em 2021, contra a Igreja Universal do Reino de Deus.

IV. Relações Brasil-Nigéria

Marcos: Nos anos 1970 e 1980, ocorreram as viagens inéditas de Gibson Barboza (1972) e Figueiredo (1983). Nos anos 2000, o relacionamento se intensificou, não apenas no intercâmbio comercial (que cresceu 500% no decênio 2002-2012), mas também na seara política: ambos lideraram a organização da Cúpula América do Sul-África (ASA, 2006). Em 2013, foi criado o Mecanismo de Diálogo Estratégico.

Embaixada: Em 1961, as relações diplomáticas foram estabelecidas, com abertura de embaixadas (brasileira, 1961; nigeriana, 1966). Cumpre, ainda, ressaltar, a existência de Consulado-Geral em Lagos, um dos únicos na África.

Coordenação Política

Instâncias: Comissão Mista Brasil-Nigéria (1981); Mecanismo de Diálogo Estratégico (2013), com nove Grupos de Trabalho sobre agricultura, segurança alimentar e desenvolvimento agrário, temas consulares e jurídicos, defesa, mineração, energia, comércio e investimentos, cultura e infraestrutura; Fórum Empresarial Brasil-Nigéria (2017).

Visitas de Alto Nível: Recentemente, houve trocas de visitas a Abuja e Brasília, a exemplo da visita de Aloysio Nunes (2017) e a retribuição do ministro de Negócios Estrangeiros nigeriano (2018), bem como de Ernesto Araújo (2019) e da ministra da Indústria, Comércio e Investimentos da Nigéria (2019).

Discurso Oficial: As relações Brasil-Nigéria remontam a profundos laços históricos, culturais e humanos que datam do Brasil colonial, uma vez que o *iorubá*, uma das maiores etnias da Nigéria, desempenhou papel fundamental na formação da identidade nacional brasileira. Com mais de 200 milhões de habitantes, a Nigéria é o país mais populoso e a maior economia da África e, em 2020, foi o quarto maior parceiro comercial do Brasil no continente. Em termos políticos, a importância bilateral remete a 1960, ano da independência nigeriana e ocasião em que o Brasil foi o único país latino-americano convidado à cerimônia de independência. Recentemente, ressalta-se que a Nigéria logrou importantes avanços para estabilidade política e democrática, de modo que o Brasil segue contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico e a consolidação da paz, por meio da cooperação Sul-Sul e pela concordância bilateral pelas reformas da Organização das Nações Unidas (ONU) e dos organismos internacionais.

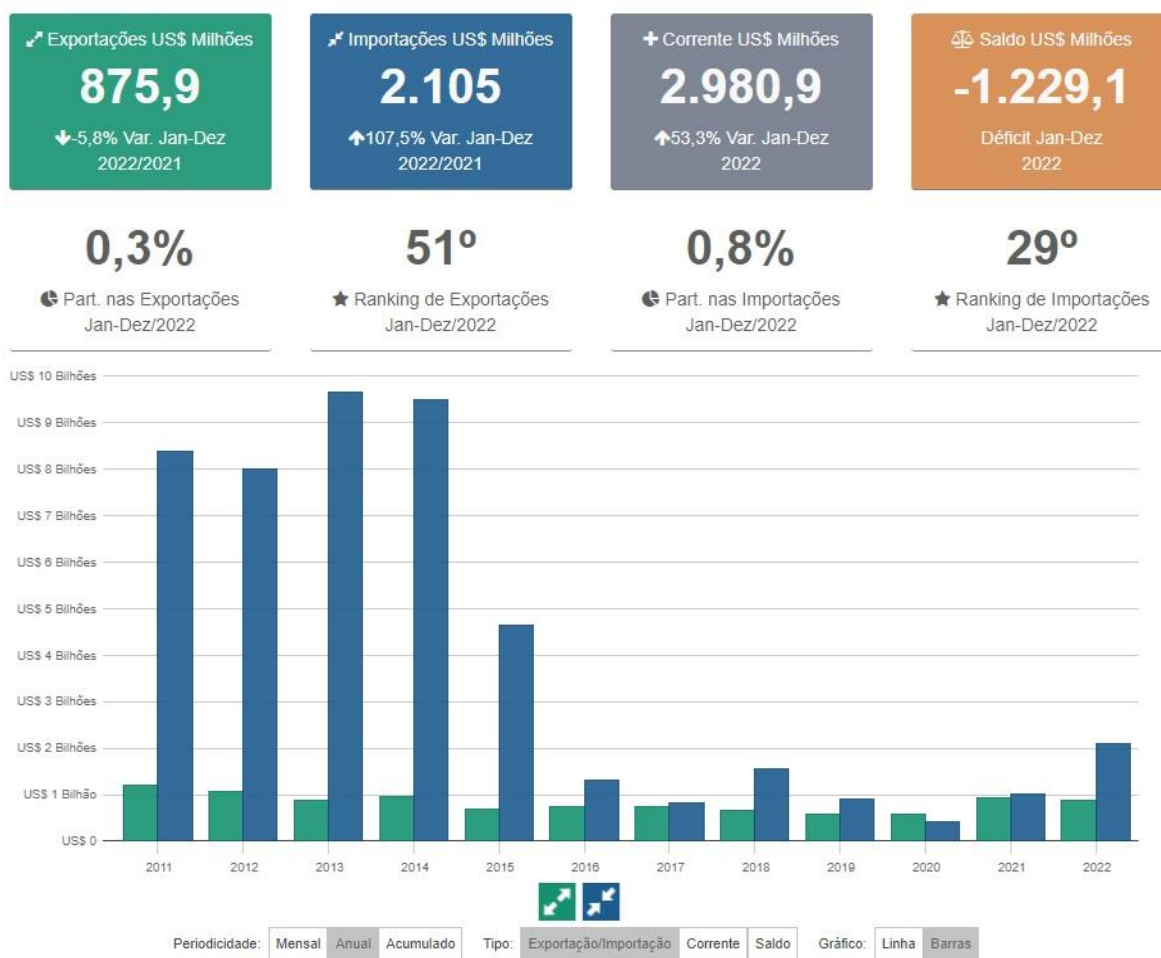
Convergências

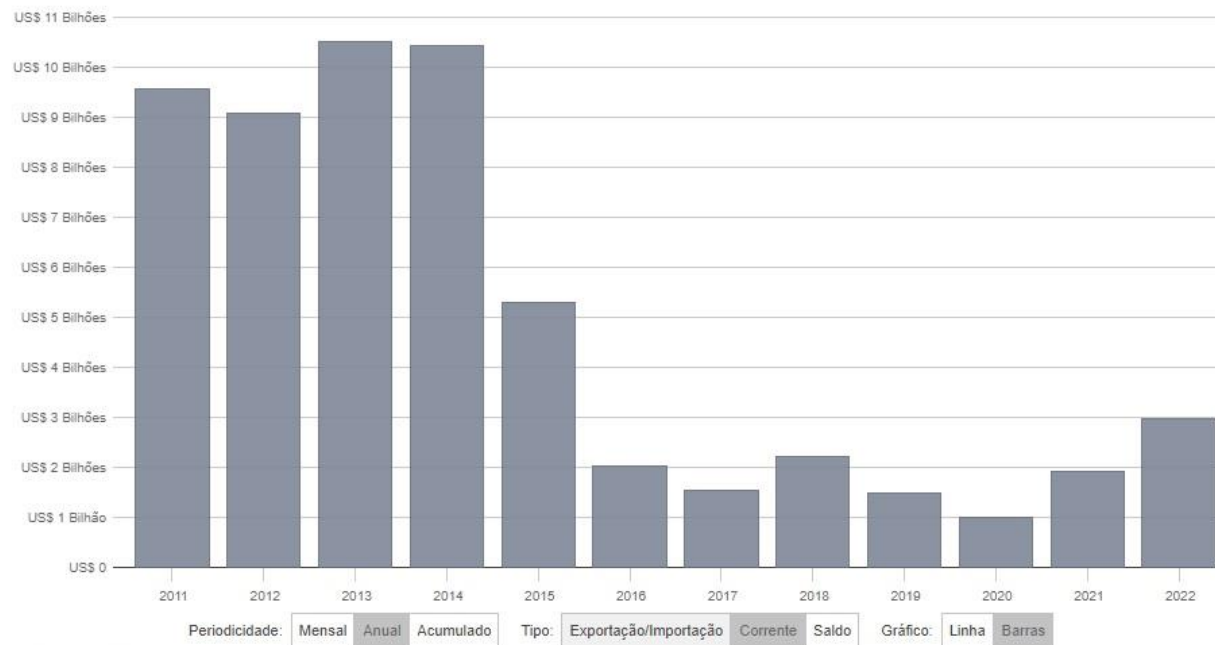
Convergências Plurilaterais: Os dois países fazem parte do G77+China.

Segurança e Defesa: Ambos defendem a necessidade de maior coordenação bilateral para eliminar o tráfico de drogas, o terrorismo e outros crimes transnacionais nos dois lados do Atlântico Sul. Um dos maiores desafios refere-se ao Golfo da Guiné, objeto de iniciativas bilaterais, notadamente o diálogo bilateral em segurança e defesa, regionais, como a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO ou ECOWAS, na sigla em inglês) e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) e multilaterais, como o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). A cooperação em segurança é fundamental não apenas para combater o Boko Haram, a Província do Estado Islâmico na África Ocidental e demais grupos extremistas em atuação no território nigeriano, como também para defender a liberdade religiosa e confrontar a violência contra cristãos e outros grupos religiosos minoritários. Em 2010, os países assinaram Acordo sobre Cooperação no Domínio da Defesa. Ambos também têm explorado novas oportunidades em investimentos, a exemplo do Fórum Brasileiro de Produtos de Defesa (2019), reforçados pela visita de Araújo a Nigéria.

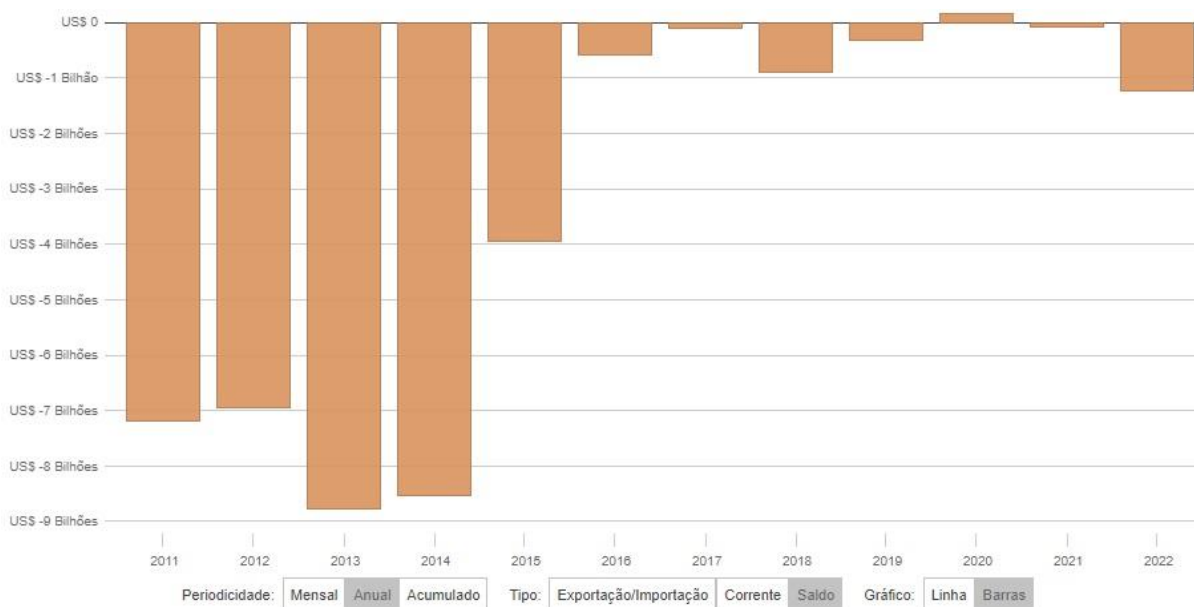
Comércio

Marcos: O pilar de comércio e investimentos do relacionamento bilateral enfatiza energia, defesa e agronegócio. Maior produtora de petróleo da África, a Nigéria é um dos principais exportadores de energia ao Brasil e recebeu investimentos bilionários da Petrobras nos últimos anos. Há interesse mútuo em seguir avançando na área comercial, por meio, por exemplo, da negociação de um Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI), da diversificação da pauta comercial e de maior cooperação com a ECOWAS, que fica sediada em Lagos e foi visitada por Araújo (2019). Apesar de muitas iniciativas, a relação comercial está aquém do imenso potencial.



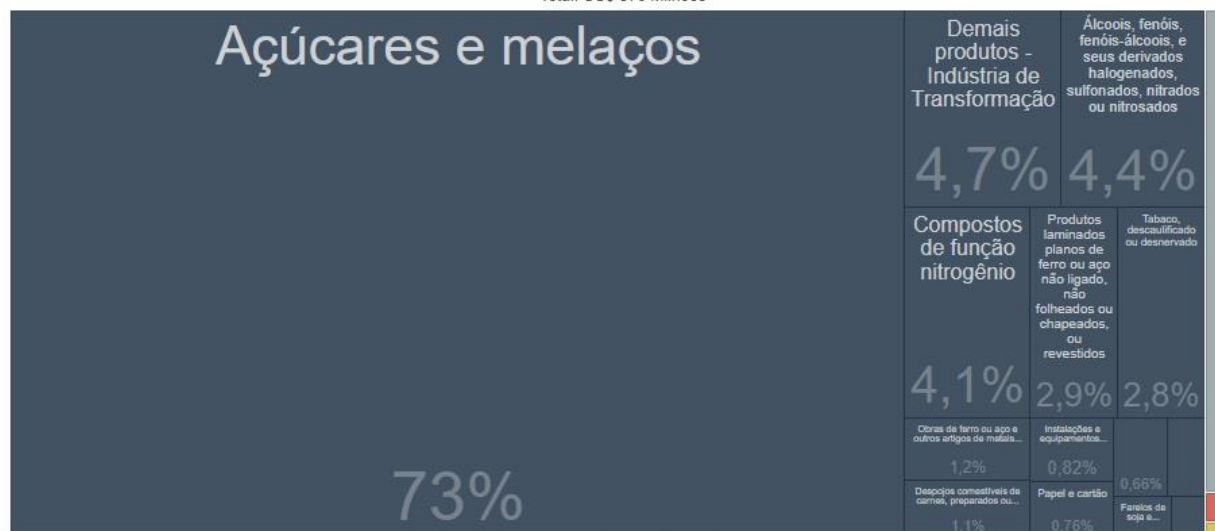


*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Total: US\$ 876 Milhões



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Cooperação

Agricultura e Desenvolvimento Agrário: Em matéria agrícola, é inegável o potencial nigeriano em termos de grande mercado consumidor e de relevância para segurança alimentar. Em 2019, foi lançado o “Programa de Desenvolvimento Agrário Brasil-Nigéria”, que financia e vende máquinas e equipamentos brasileiros, além de treinar a mão de obra nigeriana para modernização da agricultura, com base na alta produtividade de nosso agronegócio. Dois projetos de cooperação (“Produção e Processamento Agroindustrial de Mandioca” e “Produção e Processamento de Frutas Tropicais e Hortaliças na Nigéria”), ambos com a *Agricultural Research Center of Nigeria* (ARCN) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), tiveram algumas atividades executadas até o primeiro semestre de 2014. Entretanto, não houve manifestação posterior do governo da Nigéria para a retomada das atividades de cooperação, de modo que se procedeu ao encerramento dos projetos. Há interesse nigeriano em ser beneficiário do Programa Mais Alimentos Internacional (PMAI).

Educação e Cultura: Acordo de Cooperação Cultural e Educacional (2000), em vigor desde 2014. Encontra-se em vigor, ainda, Acordo por Troca de Notas sobre Rádio e Televisão, assinado em 1979. A Nigéria é participante dos Programas de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G) e Pós-Graduação (PEC-PG). No período de 2000 a 2017, 172 estudantes nigerianos participaram do PEC-G e cinco estudantes nigerianos participaram do PEC-PG.

Combate a Ilícitos: Em junho de 2017, a *Economic and Financial Crimes Commission* (EFCC), órgão nigeriano governamental responsável pelo combate a crimes econômicos e financeiros, lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo solicitou a cooperação brasileira nas áreas de treinamento, investigação e inteligência. Em visita à embaixada brasileira em Abuja, representantes da EFCC reafirmaram o pedido de colaboração e se dispuseram a enviar ao Brasil oficial nigeriano para treinamento em segurança e inteligência. O Ministério da Justiça brasileiro segue avaliando a possibilidade de atender a esse pedido.

Energia: A Nigéria é um dos principais fornecedores de petróleo cru do Brasil, principalmente na modalidade *light sweet* (baixa densidade e baixo nível de enxofre), que é o que melhor se adapta às refinarias brasileiras. O sistema elétrico nigeriano, por sua vez, ainda é incipiente e tem grande

potencial de expansão em todas suas vertentes (geração, transmissão e distribuição). A Eletrobrás tem grande experiência como operadora do sistema brasileiro, o que gera interesse das autoridades da Nigéria em cooperação técnica e em investimentos em seu setor elétrico. A Universidade de São Paulo (USP) assinou memorando de entendimento com o *Petroleum Technology Development Fund*, agência ligada ao Ministério do Petróleo da Nigéria, responsável pela promoção do treinamento técnico de engenheiros e especialistas nigerianos das áreas de petróleo, gás e minerais sólidos, com o oferecimento de bolsas de estudo no exterior. O programa estabelecido pelo referido Memorando iniciou-se em setembro de 2016 com o envio de vinte estudantes (dez para doutorado e dez para mestrado), em Santos (SP), no *campus* da USP. Em correspondência enviada à embaixada brasileira em Abuja, em junho de 2017, o secretário executivo da *Petroleum Products Pricing Regulatory Agency* (PPPRA) reiterou o desejo de cooperar com o Brasil na área de biocombustíveis, no âmbito do *PPPRA's Biofuels Programme*.

Contatos Humanos e Temas Consulares: A comunidade brasileira local é estimada em cerca de 300 pessoas. A assistência prestada a cidadãos brasileiros envolve casos de pequenos auxílios a nacionais desvalidos, análise de pedidos de repatriação e ajuda prestada a nacionais detidos por tráfico de drogas. Atualmente, dois cidadãos brasileiros cumprem pena na Nigéria por tráfico. Inexiste Conselho de Cidadãos brasileiros formalizado na Nigéria, em razão do diminuto número de cidadãos brasileiros na região. Os casos consulares mais frequentes envolvendo nigerianos no Brasil referem-se a apreensões relacionadas ao tráfico de entorpecentes. Em dezembro de 2014, havia 330 nigerianos em penitenciárias brasileiras, segundo dados do Ministério da Justiça e da Cidadania. Em 2016, foi fechado o Consulado-Geral da Nigéria em São Paulo, aberto em 2014.

Serviços Aéreos e Turismo: As relações aerocomerciais são regidas por Acordo sobre Serviços Aéreos (ASA) assinado em 2005 e por memorando de entendimento entre as autoridades de aviação civil dos dois países. O memorando foi atualizado em dezembro de 2016, com dispositivos que passam a estabelecer 14 frequências semanais para serviços mistos e 14 para transporte de carga e liberdade tarifária. Na mesma ocasião, buscou-se atualizar o ASA de 2005. Houve avanços, mas restam pendências. Atualmente, não há empresa aérea brasileira nem nigeriana que opere rota direta entre os dois países.

3.11.4. Renascimento africano e nova partilha da África

I. Renascimento africano

a) Renascimento africano

O continente africano, com 54 países e 1,3 bilhão de habitantes, representa a próxima fronteira econômica do mundo. Entre 2005 e 2015, a economia do continente cresceu 50%, contra uma média mundial de 23%. Com a tendência de ampliação no comércio e melhora dos indicadores educacionais, o crescimento tende a ser mantido nos próximos anos. Ao conjugar esses números com a projeção de crescimento demográfico, a África, como um todo, potencializará suas oportunidades de inserção internacional. As transformações pelas quais vêm passando lhe garantiram, nos anos 2000, maior estabilidade política e crescimento do produto interno

bruto (PIB) do que na década de 1990, o que permitiu a emergência de um afro-otimismo que contrasta com o afropessimismo do fim do século passado.

Há, no entanto, questões em aberto e desafios que precisam ser superados para que esse processo transcorra de forma a beneficiar o continente. Seus recursos naturais, ao mesmo tempo em que são fonte de receitas, também causam conflitos e guerras; ademais, a unidade dos países africanos é ameaçada por tensões sectárias e políticas, o que reduz a chance de inserção menos assimétrica no mundo.

A África tem duas fontes potenciais de desenvolvimento: os fatores demográficos e os naturais. As projeções de crescimento demográfico da África indicam um incremento praticamente certo da sua população em idade de trabalho (bônus demográfico): em 2020, cerca de 40% da população africana tem idade inferior a quinze anos, contra 26% da média mundial. Considerando que o número de habitantes do continente deve dobrar até 2050, estima-se que, além de metade do crescimento populacional do mundo no período originar-se da África, uma proporção ainda maior entrará no mercado de trabalho, com custo relativamente baixo da mão de obra se comparado ao de outros continentes. Além do impacto direto na geração de renda, há o aumento na quantidade de consumidores potenciais, o que pode atrair investimentos estrangeiros.

Quanto ao potencial natural, a África abriga cerca de 40% dos recursos minerais do mundo e mais de 60% de suas terras aráveis ainda não são cultivadas. Entre as transformações recentes, estão o desenvolvimento da produção mineral e agrícola do continente; a expansão da infraestrutura e da conectividade intracontinental, que não mais se limita às franjas litorâneas; a disponibilidade energética; e a densificação de sua malha urbana, com o surgimento de uma classe média em diversos países e com a expansão do mercado consumidor continental.

Todos esses elementos relacionados às duas fontes potenciais de desenvolvimento, aliados à localização estratégica do continente e ao seu peso representativo em instâncias multilaterais fortalecem a importância geopolítica da África e o interesse de parceiros estrangeiros, não apenas das antigas metrópoles e dos Estados Unidos (EUA), mas também de potências médias não tradicionais. Esse interesse manifesta-se de diversas formas, como a abertura de embaixadas, o envolvimento em grandes projetos de infraestrutura, a participação em missões de paz ou em ações militares e a instalação de bases militares. Para mais detalhes, ver a seção seguinte.

b) Fim do sonho democrático e proliferação de golpes

Apesar do afro-otimismo dos anos 2000, subsistem desafios ao desenvolvimento africano. Além dos problemas resultantes da má governança e da corrupção, a instabilidade política é endêmica no continente, atingindo cerca de um quarto de suas nações. Em termos securitários, sobrevivem e se fortalecem o terrorismo, o extremismo violento, a pirataria e o tráfico de drogas, de armas e de pessoas. A infraestrutura continental, como um todo, ainda é bastante precária, com carências de conectividade e de transporte. Há problemas sérios de saneamento e de saúde, os quais contribuíram para crises como a epidemia do vírus Ebola, que ocorreu entre 2014 e 2016 e deixou mais de onze mil mortos na Guiné, na Libéria e em Serra Leoa. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é baixo em grande parte dos países (0,547 na África subsaariana) e persistem a desigualdade social e a alta concentração de renda, os problemas relacionados à macrocefalia urbana, situações de fome e desnutrição, violações maciças de direitos humanos e a precariedade de muitos fluxos migratórios e de refugiados. Outra dificuldade está relacionada ao sistema produtivo do continente: apesar de iniciativas de desenvolvimento no marco da União Africana (UA), que busca integrar as já existentes comunidades econômicas regionais (CERs), a

África segue amplamente dependente dos preços das *commodities*, o que gera vulnerabilidade diante da cobiça das grandes potências. Como consequência, desde o final da última década, ganha força o *land grabbing*: os EUA adquiriram mais de oito milhões de hectares em terras e a China também vem reforçando a sua presença no continente. Ademais, a dependência econômico-financeira em relação a grandes potências, frequentemente agravada pela armadilha da dívida, pode evoluir para um novo tipo de colonialismo.

É nesse contexto que se disseminam golpes de Estado ou tentativas de golpe no continente africano. Entre 1950 e 2010, países africanos abrigaram 36% das transições de poder consideradas ilegítimas no mundo. Desde o primeiro registro de golpe, em 1963, no Togo, houve mais de 200 golpes e tentativas de golpes na África. Quanto à África contemporânea, golpes militares foram eventos regulares nas décadas subsequentes às independências nacionais e, na atual década, estão voltando a ser frequentes. Considerando apenas o ano de 2022, houve dois golpes concretizados em Burkina Faso, uma suposta tentativa fracassada na Guiné-Bissau e outra na República Democrática do Congo (RDC), o que conferiu continuidade a um 2021 marcado pelo ressurgimento de movimentos antidemocráticos no continente africano. De acordo com o Índice de Estados Frágeis da *Fund for Peace* em 2022, a situação da Somália (assim como a do Iêmen) demanda alerta máximo, enquanto o nível de alerta também é muito alto para Chade, Sudão, Sudão do Sul, RDC e República Centro-Africana (RCA) (além de Myanmar, Afeganistão e Síria).

Os conflitos são, possivelmente, a faceta mais conhecida nos estudos a respeito do continente. Entre os principais exemplos estão Somália, Sudão do Sul, Sudão, Líbia e RCA, que figuram como protagonistas na agenda da UA, sobretudo de seu Conselho de Paz e Segurança. Situações que ganharam força incluem os separatistas da Ambazônia, dentro de Cameroun, e a insurgência islâmica de Cabo Delgado, em Moçambique, eventos que levaram a massacres. A Etiópia, sede da UA, sofreu reveses enquanto símbolo de relativa estabilidade devido à eclosão de um conflito armado no final de 2020 contra a Frente Popular de Libertação do Tigré, com implicações para toda a região do Chifre da África. A pandemia de COVID-19 também impactou o continente de forma negativa, com a redução da atividade econômica, a perda de empregos e o crescimento da pobreza. Países como a Nigéria sofrem com criminalidade e insegurança generalizadas, e, no campo eleitoral, países como Uganda, Etiópia e mesmo o Benim, considerado um dos bastiões da democracia na África, passam por processos de instabilidade. As crises políticas atingiram até a África do Sul, onde a prisão do ex-presidente Jacob Zuma levou a protestos, saques e violência por todo o país. Para mais detalhes sobre a maioria dessas situações, ver seções do tópico 3.11.2 deste tomo.

A combinação da instabilidade política com o autoritarismo crescente levou alguns analistas a considerarem a atual década como aquela na qual o sonho da democracia teria morrido na África. Por outro lado, a redução do apoio a sistemas unipartidários, comuns na história da África independente, indica que essa avaliação talvez seja prematura. Países como São Tomé e Príncipe, que viu a oposição triunfar nas eleições de 2021, evidenciam que não existe uma única tendência, embora, de fato, predomine uma percepção de ameaça à democracia no continente. Não parece haver uma insatisfação com a democracia em si, mas com a forma como ela está funcionando na África, sobretudo devido à ineficiência dos governos e à desconfiança quanto aos processos eleitorais. O fato de alguns dos golpes de Estado terem sido comemorados nas ruas indica isso; os líderes depostos, como na Guiné e no Mali, estariam atuando no sentido de corroer a democracia.

Cabe destaque à África Ocidental e ao Sahel, regiões que, em conjunto, são consideradas um “cinturão dos golpes”, tendo abrigado o maior número de golpes no continente africano,

chegando a quase metade do total registrado desde 1963. Considerando apenas o período desde 2020, foram mais de dez golpes e tentativas de golpes na área, em sequência que retomou a extrema instabilidade ao continente, após uma década de 2010 considerada mais calma. Nessas duas regiões, os governos conseguem ser ainda mais ineficientes do que a já muito baixa média do continente, o que contribui para tensões políticas e instabilidade, além de criar campo fértil para a atuação de grupos terroristas. Ainda que medidas pontuais tenham sido adotadas por países da região, a natureza dinâmica das causas subjacentes mencionadas seguirá a ser desafio substancial para que se obtenha paz, segurança e estabilidade política. Para mais detalhes sobre o estado da democracia na África, ver a seção III do tópico 5.9 no tomo 5.



Fonte: Elaboração dos autores a partir de imagem de *Wikimedia Commons* (Eric Gaba)

Menos de três anos da atual década e já houve registro de sete golpes de Estado exitosos nos países do Sahel e da África Ocidental, sem contar as tentativas que malograram. A performance dos governos, como já dito, é muito ruim, o que leva segmentos da sociedade, sobretudo as Forças Armadas, a cogitar a tomada do poder, considerando que, na sua perspectiva, não há muito o que piorar. Outra questão endêmica no Sahel e na África Ocidental é a violência. Historicamente, os conflitos armados na região já têm caráter intraestatal. Entretanto, sua dinâmica se modificou no atual século, em um fenômeno que ganhou mais força na atual década: as guerras civis de grande porte deram lugar a outras formas de violência política e ameaças como conflitos relacionados a eleições, rivalidades étnicas e nacionais, narcotráfico, pirataria e extremismos. Problemas que também afligem a região incluem a falta de inclusão das populações mais jovens, questões migratórias, o rápido desenvolvimento da indústria extrativista e a consequente dependência das economias da região desta, além da gestão de terras, como no caso da “nova partilha da África”. Para mais detalhes sobre as situações do Sahel e da África Ocidental (Nigéria e Golfo da Guiné), ver seções anteriores neste tomo.

A grande quantidade de golpes e tentativas de golpes de Estado em um intervalo de tempo tão curto no continente africano e, particularmente, no Sahel e na África Ocidental, leva a uma série de considerações acerca de pontos em comum entre os eventos. De início, é possível avaliar que, no contexto regional, golpes têm potencial de contágio. Quando da deposição do governo no Mali, houve preocupação de especialistas e analistas na região de que o mesmo poderia ocorrer

em Burkina Faso – o que de fato se concretizou. Agora, há o alerta de que, caso não haja nenhum tipo de punição aos envolvidos no golpe, haverá novos eventos do mesmo tipo na região.

Há algumas razões em comum que levaram aos eventos dos últimos três anos, mas deve-se considerar que nem sempre são motivos que unem todos os casos. De forma geral, há grande desgaste da população com os governos de seus países por motivos como ameaças graves de segurança, desastres humanitários e milhões de jovens sem perspectivas de melhora de vida. Fator em comum entre os países do Sahel, além do péssimo desempenho dos governos, é a presença de contingentes militares com interesses próprios (o que não indica que sejam exércitos poderosos) e o crescimento de insurgências islâmicas, que se aproveitam de tensões locais e queixas contra as elites políticas nacionais. No caso do Mali, há parcial relação entre o golpe e o fracasso do governo em conter o avanço de grupos relacionados à Al-Qaeda e ao Estado Islâmico. No caso de Burkina Faso, um atentado que deixou cerca de 50 policiais militares mortos foi considerado um evento-chave que levaria ao golpe de janeiro de 2022. Outro ponto em comum diz respeito às implicações da instabilidade política: em todos os países envolvidos, centenas de milhares de pessoas foram obrigadas a deixar seus lares, além dos milhares de mortos, enquanto as elites políticas seguiam ostentando e aparentando não se importarem com a situação.

c) Reação internacional

Dentro do continente africano, a reação da UA e de corpos regionais, a exemplo da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO ou ECOWAS, na sigla em inglês), foi a suspensão dos países onde ocorreram golpes, salvo no caso do Chade. As medidas, tomadas com o intuito de obrigar os militares envolvidos nos golpes a negociar com os líderes civis depostos, têm efeito geralmente limitado, por conta de as instituições africanas não terem tido respostas firmes às mudanças forçadas de governo. As medidas tendem a favorecer um processo de diálogo entre as novas lideranças e segmentos da sociedade civil mais insatisfeitos, o que faz com que a consolidação da democracia não ocorra de forma orgânica, levando a um ciclo no qual as Forças Armadas exploram esses déficits democráticos.

O fato de as sanções terem atingido Mali, Guiné, Sudão e Burkina Faso, mas não o Chade, é considerado um exemplo de tratamento distinto para eventos similares. Especialistas alertam que a inação das organizações no caso chadiano pode levar à impressão de que as instituições estão a serviço de um pequeno e poderoso grupo de ditadores – lembrando que, no caso do Chade, o poder ficou a cargo do filho do então ditador que fora assassinado.

A reação aos golpes nas demais regiões do mundo não foi muito mais incisiva. Na comunidade internacional, a resposta mais comum foi a de condenação às mudanças forçadas de governo no continente africano. Se os EUA, a União Europeia (EU), a França e, em alguns casos, o Reino Unido apoiaram as sanções sobre os governos envolvidos nos golpes, uma declaração de apoio dentro do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) acabou inviabilizada por vetos de Rússia e China (embora Pequim tenha condenado o golpe no caso da Guiné). A falta de resposta concreta e unificada por parte da comunidade internacional, somada ao fato de que cada vez mais atores internacionais mostram intenção de colaborar com os novos governos militares, pode encorajar mais mudanças de governo inconstitucionais. É, usualmente, o caso da China, cuja estratégia para o continente africano envolve mais adaptar-se às novas realidades políticas do que tentar moldá-las – a condenação de Pequim ao golpe na Guiné, segundo alguns especialistas, guarda relação à atuação dos EUA (não admitida pela Casa Branca, que oficialmente condenou o golpe) para conter o avanço chinês, cujo fluxo comercial com o continente africano aumentou mais

de 40 vezes ao longo das últimas duas décadas. No caso do Chade, o governo francês deu suporte ao novo regime, seguindo uma política de apoio a caudilhos em sua área de influência, a *Françafrique*.

Ponto comum nas opiniões das potências globais, sobretudo as do campo ocidental, é o pedido para que os governantes militares convoquem de forma célere novas eleições. Contudo, essa exigência desagrada parcela da população que considera que as Forças Armadas estão atuando pelo interesse nacional. Exemplo é o caso do Mali, que passou por um golpe em 2012, e, desde então, muitos de seus nacionais sentem que, embora o país tenha atendido a todas as demandas ocidentais no que diz respeito à democracia, como a organização rápida de eleições, nada foi resolvido; a insegurança se agravou e problemas endêmicos como corrupção e padrões de vida baixos não foram solucionados. Isso fortalece, nesses países, a percepção de que eleições ruins são piores do que não haver eleições, o que leva à questão de um sistema político disfuncional. Outro problema das reações ocidentais diz respeito ao foco excessivo em um calendário eleitoral rígido, ao passo que outros elementos democráticos são ignorados, a exemplo da liberdade de imprensa, do combate à repressão política e do respeito aos direitos humanos. Consequência disso, entre outras, é a organização de eleições periódicas que, em grande parte, não respeitam padrões de transparência. E, diante de governos cada vez mais disfuncionais, cresce o anseio entre as populações por mudança de governo, pois se concebe que, caso o atual governo permaneça até o final previsto de seu mandato, os danos podem ser irreversíveis.

d) Implicações internacionais das crises

O desenvolvimento do continente africano passa pela resolução de seus conflitos, com a estabilidade política conduzindo ao crescimento. Líderes nacionais que exploram brechas em estruturas apenas aparentemente democráticas são parte do problema, mas a solução não se limita ao contexto doméstico. A recorrência de golpes de Estado em países da África precisa ser confrontada com as condições prevalentes em todos os níveis do sistema internacional, o que inclui a inter-relação entre potências globais. A abordagem histórica evidencia que os mecanismos e motivações por trás dos golpes não se modificaram substancialmente: se, por um lado, a democracia permanece frágil nas esferas domésticas, especialmente quando se trata de evitar o retorno de regimes autoritários, por outro lado – e por consequência – há sempre interesses estrangeiros envolvidos. As potências globais valem-se de seus pontos fortes para ganho de influência e obtenção de recursos minerais, a exemplo da forte presença da China em quase todo o continente. A melhora qualitativa da democracia na África passa, portanto, não somente pela reorganização interna dos países do continente, mas também pela revisão, por parte das potências globais, da tradição centenária de moldar e modificar espaços africanos em seu favor.

Para que não haja mais golpes na África, os países do continente precisarão encarregar-se de uma verdadeira descolonização. Isso exigirá respostas firmes a duras questões de ordem moral sobre golpes de Estado, incluindo se eles são todos necessariamente ruins, como sugerido pela perspectiva ocidental. Dentro de uma concepção africana, um golpe de Estado pode ser compreendido como expressão política libertadora contra ditadores ou contra abusos constitucionais, especialmente diante da incapacidade funcional de organizações intergovernamentais como a ECOWAS, no caso da África Ocidental, para prevenir os abusos correntes. Há também a necessidade de redefinição do que seria um golpe. Hoje, um golpe é uma tentativa ilegal de retirar um líder do poder feita por autoridades militares ou civis. Essa definição deveria ser expandida para incluir todo tipo de ação: sejam elas de caráter duro ou suave; ocorram

dentro de regimes e governos no poder ou não; estejam os elementos envolvidos nessa mudança em posição de poder ou não, como no caso de uma deposição ou de buscar assumir o poder em um cenário de vácuo político. A aplicação efetiva de uma definição mais abrangente, com instrumentos legais, políticos e diplomáticos de sanção, pode contribuir na prevenção de novos golpes.

Finalmente, em termos de inserção internacional, a contínua sucessão de crises na África ajuda a perpetuar a sua sub-representação nos principais foros multilaterais. Há vários exemplos: no Fundo Monetário Internacional (FMI), a África do Sul foi o único dos grandes países emergentes a perder participação na última reforma de cotas promovida pela instituição; no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), a ausência de um país preponderante obsta a indicação de uma alternativa de consenso para reformas da governança. Assim, apesar de contar com 54 países e representar o maior bloco geográfico na maioria das organizações internacionais, a falta de coesão faz com que o grande potencial africano não seja convertido em representação mais condizente.

II. Potências não tradicionais euroasiáticas na África

a) “Nova partilha” da África

Vários analistas têm apontado uma “nova partilha” da África, em alusão ao passado imperialista europeu, cujo marco foi a Conferência de Berlim (1884-1885). Os 54 países africanos representam mais de um quarto dos votos da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e possuem três dos quinze assentos do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), o que justifica os esforços diplomáticos para manutenção de boas relações com o continente. Em termos econômicos, a África representa aproximadamente 10% do produto interno bruto (PIB) global e é importante fonte de recursos minerais como platina, cobalto, coltan, ouro, diamantes, urânio, além de petróleo e gás natural. A população africana representa 17% da população mundial, com tendência a continuar crescendo tanto em números absolutos quanto relativos. Ademais, verifica-se o fortalecimento recente das relações intra-africanas, sobretudo no âmbito da União Africana (UA), de que são exemplos a Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA, na sigla em inglês)²¹² e a Agenda 2063²¹³. Para mais detalhes, ver seção II no tópico 3.11.1 deste tomo.

No contexto atual, grandes e médias potências competem pelos recursos naturais e pelas oportunidades econômicas e geopolíticas do continente africano, que cresce de maneira acelerada e que, progressivamente, se integra à economia mundial, desconstruindo o estereótipo da África

²¹² Maior área de livre comércio do mundo em termos de número de países, em vigor desde 1º de janeiro de 2021.

²¹³ Plano que estabelece objetivos conjuntos para o futuro do continente, entre os quais: melhoria das conexões internas entre capitais africanas, desenvolvimento ulterior da barragem de Inga, na República Democrática do Congo (RDC), remoção de restrições sobre mobilidade no continente, fortalecimento de uma indústria espacial africana, criação de uma universidade virtual africana, elaboração de uma enciclopédia comum sobre a história da África e, ainda, o fim de todos os conflitos civis e da violência de gênero, além da prevenção ao genocídio. Entre as dificuldades, contudo, para fazer avançar a Agenda, destacam-se a dívida crescente de alguns países (os quais acabam por dar mais atenção ao âmbito nacional, em detrimento do continental) e obstáculos ao financiamento dos ambiciosos projetos de infraestrutura (a principal matriz de transportes africana atual é a rodoviária, que é responsável por 80% do transporte de bens e 90% de passageiros, mas sofre com a deterioração de sua infraestrutura – menos da metade delas é pavimentada).

como problema²¹⁴. Exemplos desse engajamento são o aumento expressivo do número de embaixadas estrangeiras na África²¹⁵ e do número de fóruns e cúpulas voltados para o continente e com a participação dos líderes de diversos países, a exemplo da Conferência Internacional de Tóquio sobre o Desenvolvimento Africano (TICAD, na sigla em inglês), lançada em 1993, do *Forum on Africa-China Cooperation* (FOCAC), lançado em 2000, da Cúpula do Fórum Índia-África, lançada em 2009, e da Cúpula Rússia-África, lançada em 2019. Houve, ainda, a intensificação recente das visitas oficiais de chefes de Estado e de Governo estrangeiros ao continente²¹⁶.

Além da presença de potência tradicionais como Estados Unidos (EUA), Reino Unido e França, atualmente estão cada vez mais presentes potências não tradicionais euroasiáticas: China, Rússia, Índia, Turquia, Japão, Irã, Emirados Árabes Unidos (EAU), Israel, entre outros. O forte crescimento da presença de China e Rússia é consequência de um duplo movimento: o relativo retraimento do engajamento dos EUA e o interesse dessas potências de ampliarem seus espaços geopolíticos.

Durante seu mandato, o ex-presidente estadunidense Donald Trump não chegou a visitar o continente, ainda que sua esposa o tenha feito. Biden assumiu uma política de “retorno à África”, e realizou, em dezembro de 2022, a 2ª Cúpula EUA-África, dando continuidade à iniciativa de 2014, durante o governo Barack Obama. Meses antes, em agosto de 2022, os EUA apresentaram nova estratégia para a África Subsaariana, condensada em quatro objetivos principais: promoção de abertura (*openness*) e de sociedades abertas; entrega de dividendos securitários e democráticos; recuperação pós-pandemia e geração de oportunidades econômicas; e apoio à conservação ambiental, à adaptação climática e à transição energética justa. Os EUA, não obstante, cortaram fundos para programas diplomáticos e de desenvolvimento, anunciaram redução de 10% de suas tropas na África e têm deixado importantes posições diplomáticas em vacância. A importância dos EUA para a África também tem diminuído.

As potências não tradicionais, por sua vez, costumam se valer da ausência de um passado colonizador e imperialista na África para afastar críticas de “neocolonialismo”. China, Índia e Rússia, em particular, apresentam seu apoio histórico aos movimentos de independência como elemento de aproximação atual com os países africanos. De modo geral, essas três potências destacam-se na expansão de suas influências na África, com abordagens distintas entre si. Se o foco indiano é maior na cooperação para o desenvolvimento e, dentro desta, na área de ciência e tecnologia, a China tem investido em ampliar tanto seu *hard power*, como líder na venda de armamentos para a África Subsaariana, quanto seu *soft power*. A Rússia, diferentemente, foca no aspecto militar, por meio da atuação de conselheiros militares e de mercenários. Em termos comerciais, entre 2006 e 2018, o comércio China-África aumentou 226%, e o Índia-África, 292%. Outros países também apresentaram aumentos (216% com Turquia, 335% com Rússia e 224% com Indonésia); já o comércio EUA-África Subsaariana diminuiu²¹⁷.

²¹⁴ Como dito pelo então presidente queniano, Uhuru Kenyatta, “A África é mais do que um continente produzindo ameaças de segurança ou migração não regulamentada que deve ser contida”.

²¹⁵ Entre 2010 e 2016, foram abertas mais de 320 embaixadas e consulados.

²¹⁶ Da China, foram 79 entre 2008 e 2018; de Erdogan, 30 visitas desde 2008; de Macron, nove desde 2017; Modi, por sua vez, visitou oito países africanos em seus primeiros cinco anos no poder.

²¹⁷ Em 2006, EUA, China e França eram os três países que mais comercializavam com a África Subsaariana, em termos de volume total.

b) China

Até a década de 1970, o relacionamento da China com os países africanos se dava por questões político-ideológicas, como o apoio aos movimentos de independência e o reconhecimento da China Popular (RPC) como o legítimo membro da Organização das Nações Unidas (ONU). A partir da década de 1990, contudo, esse relacionamento passou a basear-se em interesses preponderantemente econômicos, ainda que, recentemente, a China esteja aprofundando seus laços militares e políticos no continente.

A China hoje é a maior parceira comercial e a maior investidora do continente africano, embora EUA, Reino Unido e França detenham, ainda, um maior estoque de investimentos. A cooperação da China com a África ocorre por meio de cinco modalidades: ajuda oficial ao desenvolvimento (ODA, na sigla em inglês), investimento estrangeiro direto (IED), prestação de serviços, empréstimos e comércio. Apesar da alegação da revista *The Economist* de que, desta vez, os africanos poderiam ser os grandes beneficiários da “nova partilha”, alguns analistas alertam que talvez a China garanta para si as maiores vantagens, especialmente com a entrada em vigor da AfCFTA e diante da debilidade das empresas africanas.

Em 2000, a China estabeleceu o FOCAC, principal quadro institucional entre a China e os países africanos. O FOCAC reúne-se em nível ministerial a cada três anos, com crescente participação de chefes de Estado e de Governo. Com exceção de Essuatíni, todos os países africanos participam do FOCAC. Em termos de funcionamento, os diretores-gerais (*senior officials*) reúnem-se pelo menos uma vez um ano antes da conferência ministerial, em encontro preparatório, e depois nas vésperas da conferência. Desde 2006, o grupo tem realizado consultas políticas trienais às margens da AGNU. Os corpos diplomáticos mantêm pelo menos duas reuniões por ano. O FOCAC conta, ainda, com diversos sub-fóruns temáticos como: jovens líderes, cooperação em saúde, cooperação entre governos locais, redução da pobreza e desenvolvimento, *think tanks*, entre outros.

Em 2021, foi realizada a 8ª Conferência do FOCAC, em Dacar. Os nove programas apresentados no fórum ilustram a amplitude das iniciativas chinesas no continente: 1) médico e de saúde; 2) redução da pobreza e desenvolvimento agrícola; 3) promoção do comércio; 4) promoção de investimento; 5) inovação digital; 6) desenvolvimento verde; 7) capacitação; 8) cultural e intercâmbio pessoal; e 9) paz e segurança.

Em 2022, foi realizada uma Reunião de Coordenadores para discutir as ações de acompanhamento da 8ª Conferência, na qual ambos os lados reforçaram seu compromisso com os nove programas. Também nesse encontro, a China apoiou a adesão da UA ao G20, o lado africano reafirmou o princípio de uma só China, e ambos reforçaram seu apoio à renúncia aos direitos de propriedade intelectual das vacinas contra a COVID-19.

Entre as iniciativas do Plano de Ação de Dacar (2022-2024), aprovado no 8º FOCAC, destacam-se: 1) a doação pela China de um bilhão de doses de vacinas aos países africanos; 2) a disponibilização de US\$ 10 bilhões de crédito para instituições financeiras africanas financiarem projetos de desenvolvimento, 3) a disponibilização de US\$ 10 bilhões dos direitos especiais de saque chineses aos países africanos, 4) o compromisso chinês de importar US\$ 300 bilhões por ano da África em até três anos, 5) a oferta de dez mil bolsas de estudos e de treinamento para africanos em instituições chinesas.

Em comparação com o 7º FOCAC, realizada em 2018, em Pequim, nota-se uma redução nominal dos recursos disponibilizados aos africanos de cerca de US\$ 60 bilhões para US\$ 40 bilhões, entretanto, não se pode afirmar que a cooperação chinesa se tenha reduzido, já

que outros compromissos, como o fomento ao comércio e à industrialização, podem representar contribuições indiretas importantes ao desenvolvimento africano. Há, por outro lado, uma mudança no foco da cooperação sino-africana. A China reduziu a ênfase no investimento em infraestrutura e declarou sua intenção de fortalecer o investimento em empresas ligadas à economia digital.

A China lançou em 2013 o projeto da “nova rota da seda” ou Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), ao qual a maioria dos países do FOCAC se associou. Desde então, a China acumula mais de US\$ 300 bilhões em contratos de financiamento e de prestação de serviços ligados à infraestrutura no continente africano. Por isso, a China tem sido acusada, principalmente pelos EUA, de estar colocando os países africanos em “armadilhas de dívida”, por meio das quais a China tomaria posse de infraestruturas-chave dos países que não honrassem seus compromissos financeiros. O episódio do porto de Hambantota²¹⁸, no Sri Lanka, e o temor de que a China possa exigir o único aeroporto internacional de Uganda como garantia de dívida reforçam os temores dos países africanos. Para afastar essas acusações, a China passou a realizar empréstimos a instituições financeiras, que selecionam os projetos destinatários de recursos, em vez de diretamente aos governos africanos. Além disso, a China afirma que responde por apenas 20% das dívidas externas da África²¹⁹. Para tentar melhorar o desequilíbrio da balança de pagamento dos países africanos, comprometeu-se a reduzir os déficits comerciais africanos, investindo no fortalecimento de seu comércio e de sua indústria. Ainda, em agosto de 2022, a China anunciou o perdão de parte da dívida de 17 países africanos e o redirecionamento de mais de US\$ 10 bilhões de suas reservas no Fundo Monetário Internacional (FMI) para auxiliar o continente.

Apesar de a China declarar que a cooperação com os países africanos se dá de maneira igualitária e não condicionada, o país tende a estruturar suas iniciativas de cooperação de forma a manter o controle sobre as instituições responsáveis. No caso do FOCAC, é claro o domínio chinês sobre a agenda do fórum, que responde mais aos interesses de política externa chinesa do que aos reais interesses dos países africanos. O mesmo ocorre no Fórum de Macau²²⁰, que serve de plataforma de cooperação da China com os países lusófonos e conta com a participação de representantes destes, mas, formalmente, é submetido ao governo chinês. Além disso, há desigualdades importantes no relacionamento entre a China e os países africanos. Quatro países concentram 53% do comércio africano com a China, sendo 26% apenas a África do Sul, a qual, junto com Angola, concentra aproximadamente 35% do investimento direto chinês no continente. A UA, cuja sede foi construída e custeada pela China, ressent-se de não ter um espaço privilegiado

²¹⁸ O porto de Hambantota foi construído e financiado por empresas estatais chinesas. Em 2017, o Sri Lanka assinou um acordo de concessão, no formato de parceria público-privada (PPP), na qual o capital chinês representa 70% das ações e a Autoridade Portuária do Sri Lanka representa 30%. Os chineses pagaram US\$ 1,12 bilhão pela concessão por um período de 99 anos do porto e de uma área de quinze mil acres para desenvolver uma zona econômica especial (ZEE). A concessão tem sido apontada, pelos rivais da China, como exemplo da diplomacia da dívida chinesa, enquanto outros analistas consideram que se trata de um contrato de concessão legítimo, uma vez que o valor pago foi utilizado para ajudar a equilibrar a balança de pagamentos sri-lankesa e os débitos relativos ao porto ainda subsistem.

²¹⁹ Entretanto, o país é titular de 80% da dívida nigeriana e representa 60% do investimento externo na Etiópia.

²²⁰ O Fórum de Macau foi criado em 2003, por iniciativa do governo chinês, com o objetivo de consolidar o intercâmbio comercial e econômico entre a China e os países lusófonos, por meio dos laços históricos compartilhados com Macau. O secretariado permanente foi criado em 2004. Já houve cinco conferências ministeriais (2003, 2006, 2010, 2013 e 2016), ao longo das quais se observou a ampliação das áreas de cooperação de sete, em 2003, para 19, em 2016. Além disso, em 2022, foi realizada uma reunião ministerial extraordinária, cujo foco foi a cooperação no combate à pandemia e a recuperação econômica pós-pandêmica. Apesar de contar com representantes dos países lusófonos, o Fórum de Macau não é um organismo internacional, mas parte da estrutura dos governos chinês e da Região Administrativa Especial de Macau.

como representante do continente nas relações com Pequim, que prefere manter relacionamentos bilaterais.

Além de se apoiar em maciços investimentos em infraestrutura, a presença chinesa na África organiza-se em torno de uma ampla estratégia de *soft power*. A dimensão interpessoal do relacionamento sino-africano expressa-se nas mais de 50 unidades do Instituto Confúcio instaladas no continente, nas milhares de bolsas de estudos e de treinamento oferecidas a estudantes e a profissionais africanos, e na presença de capital chinês na mídia africana. A China busca disseminar o conhecimento do idioma e da cultura chineses para facilitar suas interações no continente. A China tem ampliado sua presença na mídia africana, para disseminar pontos de vista que lhe sejam mais favoráveis e reforçar uma imagem de potência beneficente e anticolonial. Relatos de racismo e de xenofobia contra africanos na China, entretanto, podem prejudicar a imagem do país junto à África.

Nos últimos anos, a China tem ampliado sua presença militar na África, contribuindo para as missões de paz da ONU e juntando-se a outras potências que instalaram bases militares no Djibouti. Em 2018, foi realizado o 1º Fórum de Defesa e Segurança China-África. Além disso, em 2022, a China apresentou uma “Iniciativa para o Desenvolvimento Pacífico no Chifre da África”, apontou o Embaixador Xue Bing como enviado especial para a região e realizou a 1ª Conferência China-Chifre da África sobre Paz, Boa Governança e Desenvolvimento. O discurso chinês defende a formulação de “respostas africanas a problemas africanos”, sem a imposição de soluções prontas.

c) Rússia

A Rússia elenca quatro objetivos estratégicos na África: 1) usar a África para projetar seu poder global; 2) ter acesso a matérias-primas e a recursos naturais; 3) reforçar sua posição como fornecedora de armas; e 4) apoiar o desenvolvimento energético africano.

Em 24 de outubro de 2019, a Rússia organizou a 1ª Cúpula Rússia-África, com a presença de mais de 40 chefes de Estado. Todos os países africanos estavam representados. A Cúpula foi copresidida por Putin e pelo presidente egípcio al-Sisi e estabeleceu o Fórum de Parceria Rússia-África, que se deve reunir, a cada três anos, em nível de cúpula e, anualmente, em nível de chanceleres para consultas políticas. A declaração final do encontro definiu seis áreas de cooperação: 1) política; 2) segurança; 3) economia e comércio; 4) jurídica; 5) científica, técnica, humanitária e de informação; e 6) ambiental. Entre as principais diretivas definidas, destacam-se 1) o fortalecimento da governança global; 2) o combate ao terrorismo; 3) o combate ao “*diktat* político” na forma de sanções comerciais e econômicas; 4) o combate às sanções unilaterais e ao uso de padrões duplos; e 5) o respeito à “diversidade civilizacional”. No seguimento dos acordos alcançados durante a cúpula, a institucionalização da cooperação russo-africana foi reforçada quando o Secretariado do Fórum de Parceria Rússia-África se tornou operacional e quando se formou a Associação de Cooperação Econômica com Estados Africanos, uma entidade não governamental com o objetivo de promover empresas russas na África, da qual participam várias das principais empresas russas de propriedade pública e privada.

No campo econômico, a Rússia faz-se presente por meio de grandes empresas de mineração, como Alrosa, que explora diamantes em Angola; Rusal, que explora bauxita na Guiné; NordGold, que opera em seis países africanos; Uralchem, que explora fosfato na Zâmbia e no Zimbábue; e de óleo e gás, como Rosneft, Lukoil e Gazprom. O interesse russo na África vai além dos recursos minerais, uma vez que o continente oferece um espaço geopolítico importante para que a Rússia reduza os efeitos das sanções aplicadas pelo Ocidente desde a anexação da Crimeia,

em 2014²²¹. O comércio entre a Rússia e os países africanos é limitado, tendo atingido aproximadamente US\$ 20 bilhões em 2019. Durante a Cúpula Rússia-África, a Rússia estabeleceu a meta de dobrar esse valor. Ainda assim, o comércio fica muito aquém do praticado pelos principais competidores russos: União Europeia (UE, US\$ 275 bilhões), China (US\$ 200 bilhões) e Índia (US\$ 53 bilhões).

Dada sua limitada capacidade de investimento, a presença russa na África se dá, principalmente, nos campos militar e técnico. Durante a Guerra Fria, muitos países receberam armas e equipamentos militares soviéticos, e a Rússia manteve a produção de armamento compatível com o arsenal soviético. Além disso, a indústria de armas russa oferece produtos mais baratos e tão confiáveis quanto os de seus concorrentes ocidentais. Por essas razões, o país responde por aproximadamente metade das importações de armas do continente africano. A Rússia contribui para as iniciativas multilaterais de paz e segurança na África, participando de missões de paz e de operações contra a pirataria e fornecendo ajuda humanitária. A Rússia está mais presente na África Ocidental, onde participa dos esforços de combate ao Boko Haram, enquanto se tem envolvido pouco nos conflitos no Chifre da África²²².

Outra expressão fundamental da presença russa no continente são os grupos paramilitares privados (PMC, em inglês), como o Grupo Wagner, que está envolvido em diversas situações de conflito, como na República Centro-Africana (RCA)²²³, em Moçambique e no Sudão. Os PMC não possuem ligação oficial com o governo russo, mas suas lideranças são invariavelmente próximas de autoridades russas. Segundo os analistas, a atuação dos PMC é uma forma de a Rússia manter presença militar no continente sem ter o risco político de apoiar regimes ditatoriais, além de ser uma maneira de burlar as sanções e os embargos impostos pelas Nações Unidas. A atuação dos PMC é bastante controversa. Formalmente, são responsáveis pelo treinamento de forças armadas dos governos, mas também participam das frentes de combate e estão relacionados aos interesses econômicos russos e à proteção das atividades de empresas de mineração, petróleo e gás em diversos países africanos, muitas vezes por meio de contratos obscuros.

Na área de cooperação trilateral, a Rússia assinou, em agosto de 2022, um acordo de mais de US\$ 2 bilhões com a Coreia do Sul para construir a primeira usina nuclear do Egito, em Dabaa. Trata-se do maior projeto de exportação de tecnologia nuclear da Coreia do Sul desde 2009. Participam do contrato a empresa estatal Korea Hydro & Nuclear Power e a russa ASE, subsidiária da empresa de energia nuclear Rosatom. Além de consultar previamente os EUA acerca do acordo,

²²¹ Na votação da resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) que condenava a anexação da Crimeia (Res. 68/262 de 2014), dos 54 países africanos, 29 votaram contra ou se abstiveram; houve 19 votos favoráveis e seis ausências. Mais recentemente, dos 141 votos favoráveis à condenação russa pela invasão da Ucrânia em 2022 (ES-11/1, aprovada em 2 de março de 2022), somente 28 vieram da África. O continente somou, ainda, 17 abstenções, oito ausências e um voto contra (Eritreia). A resolução sobre as consequências humanitárias da agressão (ES-11/2, aprovada em 24 de março de 2022) contou com 27 votos favoráveis, 20 abstenções, seis ausências e um voto contra (Eritreia). Na Resolução que suspendeu a Rússia do Conselho de Direitos Humanos (CDH, ES-11/3, aprovada em 07 de abril de 2022), houve apenas dez votos africanos favoráveis, além de 24 abstenções, onze ausências e nove votos contrários. A Resolução que condenou a tentativa de anexação ilegal de quatro regiões ucranianas (ES-11/4, aprovada em 12 de outubro de 2022) angariou maior apoio africano, com trinta votos favoráveis, 19 abstenções, cinco ausências e nenhum voto contrário.

²²² Em 2020, a Rússia fechou um acordo com o governo de transição sudanês para construir uma base militar no mar Vermelho, recuperando as negociações que haviam começado no governo de al-Bashir.

²²³ Na República Centro-Africana (RCA), o Grupo Wagner está envolvido em ambos os lados do conflito, apoiando os rebeldes que controlam parte dos recursos minerais do país e o presidente Touadéra. Em 2018, três jornalistas russos que investigavam a atuação do Grupo Wagner na RCA foram assassinados.

o governo coreano garantiu que a parceria com a Rússia não violará o regime de sanções internacionais imposto contra este país em função da guerra na Ucrânia.

No campo técnico, a Rosatom tem acordos bilaterais para construir e operar quatro plantas nucleares na Nigéria, um centro de pesquisa nuclear em Ruanda e reatores nucleares na África do Sul. A Rússia, contudo, não tem conseguido cumprir esses acordos, o que tem prejudicado sua imagem. Da mesma maneira, o país prometeu entregar milhares de doses da vacina Sputnik V a 16 países africanos, mas somente 10% dessas doses foram entregues, seja por problemas logísticos, seja por problemas com procedimentos regulatórios.

d) Índia

As relações entre a Índia e o continente africano remontam à experiência comum de colonização e de luta pela descolonização. Já no momento imediatamente posterior à independência indiana, Nehru passou a defender a descolonização africana na ONU. Importante liderança na Conferência de Bandung (1955), Nehru defendeu a adoção dos Princípios de Panchsheel²²⁴, pilares das relações indo-africanas. Ainda que fossem multiplicar em número já na década seguinte (1960, a “década da África”), seis nações africanas participaram da conferência²²⁵. Outro importante elemento das relações indo-africanas é a diáspora indiana na África: mais de três milhões de pessoas de origem indiana vivem no continente hoje, com presença importante na comunidade de negócios²²⁶.

A crescente influência indiana em países do continente africano desenvolve-se, primordialmente, no âmbito da cooperação para o desenvolvimento, sobretudo nos setores de desenvolvimento de capacidades humanas e em tecnologia (abordagem com ênfase no *soft power*). Desde 2008, a promoção das relações indo-africanas apresenta uma plataforma oficial, a Cúpula do Fórum Índia-África, que acontece a cada três anos, e cuja edição mais recente ocorreu em 2015, com a presença de mais de 40 chefes de Estado e de Governo africanos, um comparecimento muito mais expressivo do que o de sua 2ª edição, em 2011. O documento final da edição mais recente foi o Marco de Cooperação Estratégica, que menciona o compromisso comum de Índia e África em aperfeiçoar sua cooperação por meio de negociações coletivas sobre temas de comércio global, incluindo, na Organização Mundial do Comércio (OMC), a proteção e a promoção dos interesses legítimos de países em desenvolvimento, sobretudo os *least developed countries* (LDCs).

A cooperação ofertada pela Índia para a África insere-se no marco da cooperação Sul-Sul do país e caracteriza-se por ser *demand-driven*, não apresentar condicionalidades e ser baseada no princípio do benefício mútuo. Como formas de cooperação, destacam-se 1) construção de capacidades técnico-econômicas para criação de oportunidades locais; 2) cooperação em educação, com programas de bolsas de estudos; e 3) cooperação técnica, com ênfase em tecnologia da informação e comunicação (TIC), diante do papel desse setor na história indiana. Os principais instrumentos de cooperação utilizados pela Índia são 1) linhas de crédito (LoCs, na sigla em

²²⁴ Respeito mútuo pela integridade e pela soberania territorial, não agressão, não interferência, igualdade e benefício mútuo e coexistência pacífica.

²²⁵ Etiópia, Egito, Líbia, Libéria, Sudão e Gana.

²²⁶ A população indo-africana é, ainda, bastante expressiva na comunidade de negócios locais, com 48% dos donos de estabelecimentos de origem indiana gozando de cidadania em países africanos.

inglês); 2) empréstimos diretos; e 3) projetos de construção de capacidades, a exemplo do Programa de Cooperação Técnica e Econômica da Índia (ITEC, na sigla em inglês)²²⁷.

Em matéria de tecnologia, desde 2009, Índia e UA desenvolvem em conjunto o Projeto *Pan-African e-Network*, que busca conectar os 55 membros da UA à Índia e uns aos outros por meio de redes de satélites e de fibra ótica.

No âmbito da educação, a cooperação entre Índia e África tem crescido: na 3ª edição da Cúpula do Fórum Índia-África (2015), a Índia prometeu oferecer 50 mil bolsas de estudos a estudantes africanos em um período de cinco anos (das quais 42 mil já foram concedidas) e implementar instituições de ensino superior na África. Apesar disso, o programa *Study in India*, por meio do qual o governo indiano busca incentivar intercâmbios acadêmicos ao país, não tem tido êxito, sobretudo com estudantes africanos, que se dirigem mais à China²²⁸.

No âmbito cultural, destacam-se as iniciativas do Projeto Mausam, promovido pelo Ministério da Cultura da Índia, que busca compreender as culturas nacionais que se desenvolveram no entorno do oceano Índico e fortalecer comunicações entre os 39 países que têm fronteira com este oceano, por meio da reconstrução de conexões marítimas. Em seu marco, pesquisadores e arqueólogos buscam levantar as interações históricas econômicas, culturais e religiosas entre as culturas que viveram a oeste (África) e a nordeste (Ásia – notadamente Índia e Sri Lanka) do oceano.

Índia e África apresentam posições comuns em fóruns internacionais, diante de interesses convergentes. Tanto a Índia quanto os países africanos atuam em defesa dos interesses de países em desenvolvimento; há propostas conjuntas, como a *Agricultural Framework Proposal* e a *Protection of Geographical Indications*, nos âmbitos da OMC e da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), além da preocupação comum com a segurança alimentar e com os meios de subsistência de produtores rurais²²⁹, expressa durante a Rodada Doha. Ainda no contexto da OMC, Índia e África do Sul – países que participam conjuntamente de arranjos minilaterais como o BRICS e o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) – pressionam por um *waiver* de certas provisões do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS, na sigla em inglês) com impactos no tratamento e na distribuição de vacinas contra a COVID-19.

Ademais, no âmbito de energia e mudança do clima, Índia e países africanos interagem na Aliança Solar Internacional (ISA, na sigla em inglês), criada em 2015, de iniciativa da Índia, e que tem países africanos como quase a metade de seus membros²³⁰. Para mais detalhes sobre a ISA, ver a seção sobre energia no tomo 6.

²²⁷ Lançado em 1964, promove trocas de experiência e assistência técnica no desenvolvimento de recursos humanos em países em desenvolvimento, com financiamento integral do governo indiano. Países africanos são os maiores beneficiários do ITEC e, também, do *Special Commonwealth African Assistance Programme* (SCAAP), programa parceiro que se desenvolve sob o guarda-chuva do ITEC e que beneficia sobretudo países africanos, ainda que não exclusivamente.

²²⁸ Os principais destinos de estudantes africanos são França (1º), China (2º) e EUA e Reino Unido (3º). Isso se explica pela dificuldade indiana em aumentar a qualidade de suas instituições de ensino, que sofrem com déficits de infraestrutura. Nem mesmo as instituições mais renomadas do país atendem, por vezes, aos parâmetros internacionais – não há nenhuma entre as cem melhores do mundo.

²²⁹ Tanto Índia quanto África apresentam alto percentual de população rural.

²³⁰ O principal objetivo da aliança é trabalhar pelo consumo eficiente de energia solar, de modo a reduzir a dependência de combustíveis fósseis, sobretudo em “países solares”. No marco dessa aliança, a Índia anunciou uma LoC no valor de US\$ 2 bilhões para a África, nos próximos cinco anos. Tais recursos deverão ser utilizados na implementação de projetos voltados para a energia solar, principalmente na região do Sahel, que viabilizem o acesso à eletricidade para os quase 600 milhões de africanos atualmente sem acesso.

No contexto da pandemia de COVID-19, a Índia auxiliou países africanos, fornecendo insumos estratégicos e medicamentos para mais de 25 países, além de comida para Sudão, Sudão do Sul, Djibuti e Eritreia. O governo indiano também organizou treinamentos para profissionais da saúde com foco em prevenção e protocolos da COVID-19; além de praticar ativamente a diplomacia da vacina, exportando milhões de doses globalmente.

Quanto à cooperação em âmbito militar, um dos eixos orientadores da política externa indiana para a África é o contrabalanceamento da presença chinesa no oeste do oceano Índico e da presença japonesa no marco do *Free and Open Indo-Pacific* (ver mais detalhes na subseção sobre o Japão, a seguir). Nesse sentido, o país enviou um adido de defesa para sua missão diplomática em Madagascar e construiu uma base militar no arquipélago de Agalega, no sudoeste do oceano Índico, que pertence às ilhas Maurício, país com o qual firmou acordo de cooperação militar. Isso se insere na estratégia de Modi para o oceano Índico (2016) – articulada como a Segurança e Crescimento para Todos na Região (SAGAR, na sigla em inglês), por meio da qual a Índia pretende trabalhar junto a governos da região do oceano Índico para “engendrar ciclos virtuosos de cooperação”. A cooperação estratégica para o desenvolvimento a oeste do oceano Índico promovida pela Índia também se ancora na *Indian Ocean Rim Association* (IORA), organização intergovernamental com 23 Estados-Membros e dez diálogos de parceria²³¹.

Em termos de comércio, o total de comércio entre Índia e África registrou aumento de US\$ 6,8 bilhões para 76,9 bilhões entre 2003 e 2018. A Índia é, hoje, o terceiro maior parceiro comercial da África, atrás de China e de UE. O governo indiano tem um programa de preferências tarifárias que facilita o acesso ao mercado indiano para LDCs; a ampla maioria dos países participantes é da África Subsaariana.

Desde 2003, o país utiliza as LoCs como instrumento-chave de parcerias para o desenvolvimento, em áreas como construção de ferrovias, implementação de projetos de irrigação, mecanização agrícola, etc²³². Já foram sancionados 182 projetos via LoCs na África, por meio do Banco de Exportação e Importação Indiano (EXIM), com um total de US\$ 10,5 bilhões em compromissos de crédito.

A ausência de uma visão articulada para a cooperação indo-africana tem como consequência sua comparação ao modelo chinês, baseado em acordos de infraestrutura e de exploração de recursos naturais por parte de empresas majoritariamente estatais. Apesar de diferente, o modelo indiano também suscita temores de endividamento e de permanência de déficits estruturais, com consequências negativas para a geração de empregos locais. As principais críticas à estratégia indiana são a falta de objetivos específicos de desenvolvimento e a desarticulação entre os diferentes instrumentos de cooperação. Buscando contornar essas críticas, Modi lançou, em 2018, em discurso feito ao parlamento de Uganda, os “Dez Princípios Orientadores para a Cooperação entre Índia e África”:

- 1) a África estará no topo das prioridades indianas: o engajamento com a África, que será constante, continuará a ser intensificado e aprofundado;

²³¹ Entre os países membros africanos estão Quênia, Tanzânia, Moçambique, África do Sul e Madagascar, além das ilhas Maurício, ilhas Seychelles e Comores.

²³² Um projeto de irrigação no Senegal gerou aumento expressivo na produção de arroz, ampliando o percentual de cobertura do consumo interno pela produção doméstica de 12% para 30%. Outro exemplo foi projeto junto à Etiópia, que contribuiu para tornar este país autossuficiente na produção de açúcar. A Índia também desenvolve projetos de tratamento de água potável, os quais beneficiam as populações locais.

- 2) a parceria para o desenvolvimento entre Índia e África será guiada pelas prioridades africanas, de modo a criar capacidades e oportunidades locais, em termos confortáveis para os países africanos;
- 3) os mercados permanecerão abertos de modo a facilitar e tornar mais atrativo o comércio com a Índia e estimular a indústria indiana a investir;
- 4) a experiência indiana com a revolução digital será usada para apoiar o desenvolvimento africano, aperfeiçoando serviços públicos, tornando mais acessíveis serviços de educação e de saúde, estimulando a alfabetização digital e expandindo a inclusão financeira;
- 5) a África possui 60% das terras agricultáveis do mundo, mas só é responsável por 10% da produção global; a Índia trabalhará para aperfeiçoar a agricultura africana;
- 6) a parceria também se debruçará sobre os desafios da mudança do clima;
- 7) serão fortalecidas a cooperação e as capacidades mútuas no combate ao terrorismo e ao extremismo, de modo a manter o ciberespaço seguro;
- 8) a Índia trabalhará com as nações africanas para manter os oceanos abertos e livres, para o benefício de todas as nações; o mundo precisa de cooperação e não de competição na costa leste africana e a leste do oceano Índico;
- 9) conforme o engajamento global na África aumenta, todos devem trabalhar juntos para assegurar que a África não se torne, mais uma vez, palco de ambições e de rivalidades, mas um local propício para as aspirações da juventude africana;
- 10) assim como Índia e África lutaram juntas contra o colonialismo, trabalharão juntas por uma ordem global justa, representativa e democrática, na qual o terço da humanidade que vive na Índia e na África tenha voz.

e) Turquia

A maior presença turca no continente africano é recente e liga-se diretamente à chegada do Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP, na sigla em turco) ao poder, em 2002. No governo anterior ao AKP, a intenção de aproximar-se da África, cujo marco foi um plano elaborado em 1998 pelo então chanceler, foi prejudicada pela crise econômica. Em contraste, 2005 foi chamado de “Ano da África” pelo AKP.

O renovado interesse turco pela África é consequência da crescente atuação de outros atores geopolíticos na região, como Arábia Saudita, Catar e Emirados Árabes Unidos (EAU), além de também ser reflexo do desengajamento dos EUA. A Turquia busca apresentar-se como país estranho ao passado imperialista europeu e empenhado em estabelecer com o continente uma relação de cooperação *win-win*.

A diplomacia proativa e multidimensional para a África posta em prática pela Turquia nos anos 2000 buscou ampliar o número de embaixadas e de missões diplomáticas em países africanos²³³, além de receber 37 embaixadas de países africanos em Ancara. A Turquia é, ainda, membro observador (desde 2005) e parceiro estratégico (desde 2008) da UA, realizando reuniões ministeriais e de consulta em seu marco. Também as visitas oficiais de Erdogan a países africanos, em sua maioria acompanhado de empresários turcos, sinalizam a maior importância dada às relações turco-africanas. Essa aproximação rende frutos econômicos: o volume de comércio aumentou expressivamente²³⁴.

²³³ Esse número passou de doze, em 2002, para 42, na atualidade.

²³⁴ De US\$ 4,3 bilhões em 2002 ou US\$ 5,4 bilhões em 2003 para US\$ 22 bilhões em 2020.

O foco da atuação turca na África tem sido, primordialmente, o intercâmbio comercial e a assistência humanitária; mais recentemente, contudo, Erdogan tem investido no aspecto militar, em sua tentativa de expandir a indústria bélica turca. O esforço do presidente turco ocorre no sentido não só de ampliar o volume anual de comércio entre Turquia e África, alcançando US\$ 75 bilhões, mas também de reforçar sua influência militar e de fortalecer seu posicionamento estratégico no continente²³⁵. Em 2017, a Turquia construiu sua maior base no exterior – e sua primeira na África – em Mogadíscio, na Somália.

Em termos de engajamento econômico, o Conselho de Relações Econômicas Exteriores turco estabeleceu conselhos de negócios junto a 45 países africanos, 40 dos quais países subsaarianos. Além disso, aumentou também a presença de empresas turcas na África, como a Turkish Airlines, que conecta mais de 50 cidades africanas em sua malha aérea. No campo da construção civil, ainda, o valor de projetos concedidos a empresas turcas no continente atingiu US\$ 71 bilhões em 2021. Ademais, no campo militar, a venda de drones Bayraktar TB2 – produzidos por uma empresa da família do genro de Erdogan –, para países africanos, tem ganhado espaço.

Em dezembro de 2021, houve a 3ª edição da Cúpula Turquia-África, em Istambul, que contou com ampla participação de líderes africanos. Ao final, foi adotada Declaração Conjunta, na qual se reafirmou o compromisso dos países em fortalecer e aprofundar a cooperação no interesse dos Estados e de seus povos e se estabeleceram três blocos de temas: “paz, segurança e justiça”, “desenvolvimento com foco no ser humano” e “crescimento forte e sustentável”. Também foram definidas cinco áreas de cooperação estratégica por meio de um Plano de Ação Conjunta 2022-2026²³⁶. O então presidente da UA, Félix Tshisekedi – atual presidente da República Democrática do Congo (RDC) – elogiou a iniciativa turca.

f) Irã

Reza Pahlevi, aliado americano, ajudou a combater a ideologia comunista que se espalhava pelo continente africano nos anos 1970. Nesse contexto, o xá fortaleceu laços com Argélia, Egito, Marrocos e África do Sul. Durante anos, o Irã forneceu assistência econômico-financeira a países como Etiópia, Senegal, Sudão e RDC (ex-Zaire), mas a África não representou uma prioridade nas relações internacionais iranianas. Após a revolução de 1979, contudo, a África passou a integrar a plataforma de expansão do Islamismo político da nova república, sob uma ideologia xiita e anti-imperialista. Em 1986, o aiatolá Khamenei chegou a realizar visita a Angola e a Moçambique para discutir, entre outras coisas, o fornecimento de combustíveis fósseis.

A posição geopolítica iraniana tem como valor-chave a resistência (“*axis of resistance*”), que se apoia na percepção de injustiça histórica contra os xiitas. A República Islâmica do Irã representa, nessa perspectiva, um contraponto às “potências dominantes”. O arquiteto dessa estratégia de contrabalanceamento geopolítico, ou de desafio ao *statu quo* do Oriente Médio, foi o aiatolá Khamenei. Desde então, ela vem sendo aperfeiçoada com maior ou menor intensidade pelos governos subsequentes, como o de Ebrahim Raisi, islamista ultraconservador que assumiu a

²³⁵ Nos últimos anos, o Chifre da África tornou-se elemento importante do jogo de poder no Oriente Médio, que opõe Arábia Saudita e EAU, de um lado, e Irã, Catar e Turquia, de outro. Isso levou ao aumento do número de bases militares de alguns desses países nessa região.

²³⁶ As cinco áreas são: 1) Paz, Segurança e Governança; 2) Comércio, Investimento e Indústria; 3) Educação, Inovação em Ciência e Tecnologia, Juventude e Desenvolvimento das Mulheres; 4) Desenvolvimento de Infraestrutura e Agricultura; e 5) Promoção de Sistemas de Saúde Resilientes.

presidência do país em 2021. Nesse contexto, a órbita de influência geopolítica iraniana não se limita ao Oriente Médio: um dos principais focos de Teerã é a África.

O ponto alto da cooperação recente Irã-África foi o mandato de Ahmadinejad, no qual houve ênfase em cooperação Sul-Sul e em assistência ao desenvolvimento²³⁷, sobretudo junto a países subsaarianos. A crise econômica, porém, inviabilizou a continuidade desse engajamento, que foi também posto de lado pelo governo Rouhani. O novo presidente iraniano pretende retomar as iniciativas de cooperação política e econômica com a África, vendo esta como “parte da estratégia central de política externa do Irã”.

Exemplos recentes do reengajamento iraniano na África foram a inauguração, em janeiro de 2021, da Casa Iraniana de Inovação e Tecnologia (iHit), no Quênia, o início do funcionamento de escritório especializado na exportação de produtos biotecnológicos iranianos, em Uganda, e o acordo firmado entre a Universidade de Ciências Médicas de Teerã e o Centro Africano de Desenvolvimento em Saúde, na área de nanotecnologia médica. Há também interesse no aumento das exportações iranianas para a África, e, ainda, na atração de empresas e *startups* iranianas para a RDC, o segundo maior país africano.

Num contexto em que o continente africano tem sido palco da rivalidade Arábia Saudita-EAU *versus* Irã-Turquia-Egito²³⁸, o engajamento iraniano tende a crescer. A estratégia iraniana também tem como objetivo enfraquecer o consenso contrário aos seus interesses na ONU, diante do peso dos países africanos na AGNU, no CSNU e na Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), além de ampliar mercados para suas exportações de petróleo e derivados no continente africano, em alternativa ao embargo dos EUA. A participação iraniana atual no comércio com o continente africano é, porém, pouco expressiva (0,1% do total de comércio da África). Assim, analistas afirmam que o interesse iraniano em expandir sua influência sobre a África é político, não econômico.²³⁹

g) Japão

O Japão tem presença tradicional na África, principalmente por meio da Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA, na sigla em inglês), que gere os programas de assistência oficial ao desenvolvimento (ODA, na sigla em inglês), e da Conferência Internacional de Tóquio sobre Desenvolvimento Africano (TICAD, na sigla em inglês)²⁴⁰. Diante do crescimento da presença chinesa no continente, o Japão tem alterado o perfil de suas iniciativas na África devido a imperativos econômicos e geopolíticos.

Em termos geopolíticos, o Japão busca colocar-se como alternativa mais confiável à China, ressaltando seus compromissos com a qualidade da infraestrutura e com a sustentabilidade do

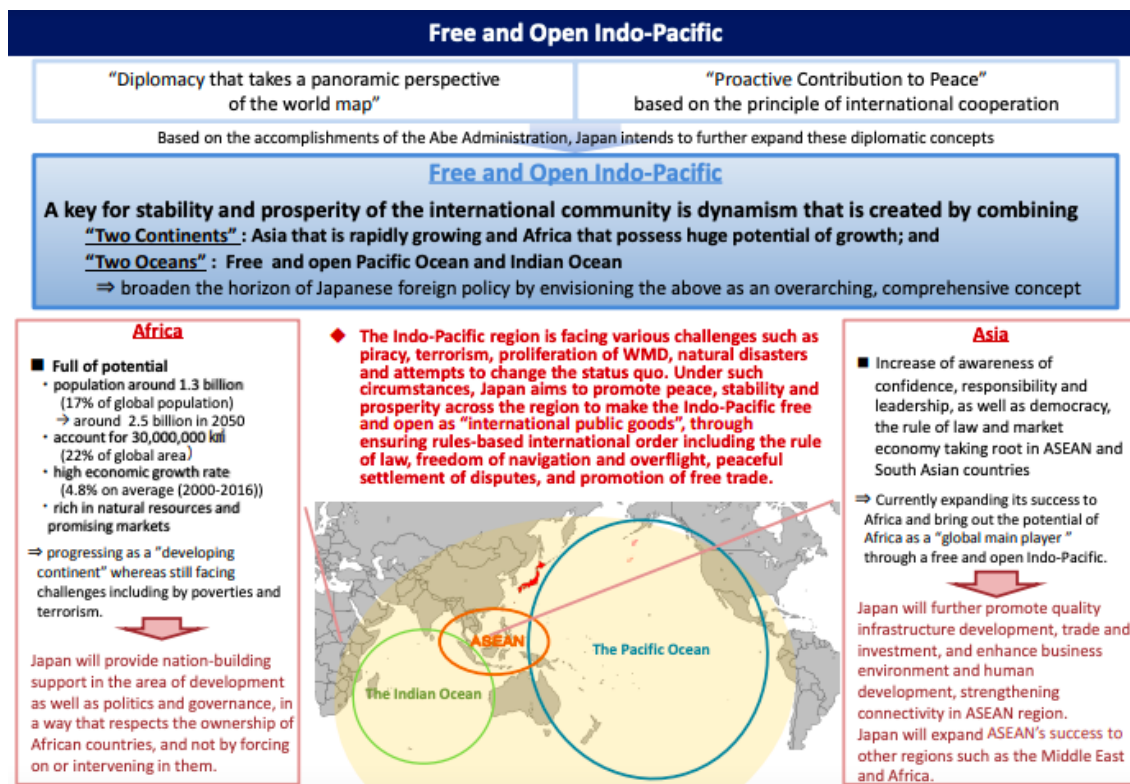
²³⁷ Além do fornecimento de óleo e derivados, o Irã também forneceu empréstimos, construiu infraestrutura em saúde e estabeleceu empresas em solo africano.

²³⁸ Não só o Oriente Médio, mas também os países do Chifre da África sofreram impactos da Primavera Árabe, achando-se no meio das rivalidades entre Arábia Saudita e EAU de um lado e Irã, Egito e Turquia do outro. A Eritreia, por exemplo, aproximou-se da Arábia Saudita, chegando a expulsar a Marinha iraniana de sua costa, e a Somália juntou-se à coalizão anti-*houthi* liderada pelos sauditas, abrindo seu espaço aéreo. Os dois países mais a Somalilândia aproximaram-se de Arábia Saudita e EAU com base em investimentos e financiamentos. Arábia Saudita e EAU, por sua vez, já lançaram ataques ao Iêmen partindo de posições no Chifre.

²³⁹ Há outros elementos que sustentam essa visão: em 2006, o Irã apoiou a União das Cortes Islâmicas da Somália, hoje Conselho Supremo das Cortes Islâmicas, milícia fundamentalista islâmica do país, fornecendo armas em contrariedade ao embargo onusiano.

²⁴⁰ Organizada, desde 1993, pelo país em conjunto com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, na sigla em inglês), o Banco Mundial e a Comissão da UA.

endividamento africano. Durante o governo de Shinzo Abe, o Japão lançou as iniciativas *Free and Open Indo-Pacific* (2016), a Parceria Expandida para Infraestrutura de Qualidade²⁴¹ (2016) e o Corredor de Crescimento Ásia-África (ACG, na sigla em inglês, 2016), por meio das quais o país buscava sinergias com parceiros como Índia, França e outros *like-minded countries* para promover o desenvolvimento dos dois continentes. Do ponto de vista político, a África é uma importante base de apoio ao pleito japonês de reforma do CSNU.



Fonte: Ministério das Relações Exteriores do Japão

A iniciativa *Free and Open Indo-Pacific* foi adotada como estratégia da política externa japonesa em 2016, baseada na percepção de que a chave para a estabilidade e a prosperidade da comunidade internacional é o dinamismo que advém da combinação de "Dois Continentes" (Ásia, em franco crescimento, e África, que tem grande potencial de crescimento) e "Dois Oceanos" (oceanos Pacífico e Índico livres e abertos).

A Parceria Expandida para Infraestrutura de Qualidade foi lançada em maio de 2016, durante a 21ª Conferência sobre o Futuro da Ásia, em Tóquio. O objetivo do governo japonês com essa parceria é promover "investimentos de infraestrutura de qualidade" na Ásia, em colaboração com outros países e organizações internacionais. Para tanto, o Japão, junto ao Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD), contribuiria com US\$ 10 bilhões. Ao mesmo tempo em que melhora a conectividade na Ásia, o Japão pretende expandir sua estratégia de prosperidade econômica, sobretudo a partir da região da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), para alcançar o Oriente Médio e o Sudeste da África, como evidenciam os projetos junto ao porto de Mombaça (Quênia), ao Corredor de Nacala (Moçambique) e ao porto de Toamasina (Madagascar).

²⁴¹ *Extended Partnership for Quality Infrastructure*, apresentada pelo Japão na Cúpula do G7, em 2016. No âmbito do G20, foram adotados os *Principles for Quality Infrastructure Investment*, em 2019.

O AACG, por sua vez, é um acordo de cooperação econômica entre dez países asiáticos e sete países africanos, de iniciativa dos governos da Índia e do Japão. Lançado durante reunião do Banco Africano de Desenvolvimento (BAfD), em Gujarat, seu principal objetivo é a criação de um espaço econômico afro-indo-asiático por meio de projetos de desenvolvimento e cooperação.

Em termos econômicos, o Japão reconhece sua incapacidade²⁴² de competir com o volume de recursos que a China destina à África e vem reduzindo o volume de ODA enquanto estimula o investimento privado. Essa mudança reflete-se na transformação, desde 2008, da TICAD de um fórum de coordenação de assistência ao desenvolvimento em uma plataforma de intercâmbio entre as comunidades empresariais do Japão e dos países africanos.

Desde 1993, a TICAD reunia-se, no Japão, em nível de cúpula a cada cinco anos, mas, desde 2014, as cúpulas ocorrem a cada três anos. Em 2016, ocorreu a primeira cúpula na África, no Quênia. A TICAD7 ocorreu em 2019, no Japão. Durante o evento, o Japão chegou a oferecer aos países africanos treinamento sobre gestão de riscos e endividamento, ao que o presidente do BAfD respondeu que Japão e China deveriam colaborar, em vez de competir.

A TICAD8 ocorreu em agosto de 2022, na Tunísia. Ao final do encontro, adotou-se a Declaração da Tunísia, que reitera a importância de se investir “em pessoas” e de buscar transformações estruturais em direção ao desenvolvimento social e ao crescimento econômico sustentável da África. Somando-se capitais públicos e privados, o Japão comprometeu-se a investir US\$ 30 bilhões na África ao longo dos próximos três anos. Esse montante será alocado em iniciativas ligadas a temas como sustentabilidade (especialmente por meio da Iniciativa de Crescimento Verde com a África – GGA, na sigla em inglês), educação, *startups*, gerenciamento financeiro e de dívidas, saúde pública, recursos humanos, estabilização regional e segurança alimentar. A TICAD9 está agendada para 2025, no Japão.

Apesar dos investimentos japoneses em infraestrutura²⁴³ e na formação de uma rede de apoio a empresas nipônicas na África, as empresas japonesas relutam em arriscar-se em um mercado suscetível a instabilidades políticas e já dominado por competidores europeus e chineses. Além disso, os atores econômicos questionam a politização da cooperação econômica. A presença de empresas japonesas na África concentra-se em países onde o relacionamento bilateral é mais consolidado, como África do Sul (que abriga um terço das empresas japonesas instaladas no continente), Quênia, Marrocos e Egito.

No campo militar, o Japão participa de ações antipirataria no golfo de Áden e contribuiu para o aparelhamento das guardas costeiras do Quênia e do Djibouti, onde instalou, em 2011, sua primeira base militar no exterior.

²⁴² O Japão já foi o maior doador de recursos a países em desenvolvimento, mas ocupa a quinta posição atualmente.

²⁴³ Exemplos são o Corredor Norte da África Oriental, que liga países vizinhos ao Porto de Mombasa, no Quênia; e o Corredor de Nacala, que liga a República Democrática do Congo (RDC), o Malawi e a Zâmbia ao Porto de Nacala, em Moçambique, para escoamento de carvão.

3.12. Grande Oriente Médio²⁴⁴

3.12.1. Exercícios de concertação, cooperação e integração e organizações regionais

I. Organização para a Cooperação Islâmica (OCI)

Ver a seção sobre Islã político no tópico 5.7, no tomo 5.

3.12.2. Situações nacionais relevantes e políticas externas

I. Primavera Árabe

a) Primavera Árabe (2010-2011)

A Primavera Árabe eclode no final de 2010 no norte do continente africano, acima do Sahel e se espalhou, pelo mundo árabe, tanto no Oriente Médio quanto no norte da África. No caso do norte da África, em 2010 e em 2011, embora tenha havido protestos na Argélia, no Marrocos, na Mauritânia e no Sudão, os casos de destaque são Tunísia, Egito e Líbia. Na porção asiática da região, a instabilidade levou à revolução no Iêmen e iniciou processo que resultou na eclosão da guerra civil na Síria. Com a desestabilização de atores de relevo na região (Egito, Iraque, Líbia e Síria), a Primavera Árabe criou um vácuo de poder.

Entre os elementos de contexto ou de causas comuns, apontam-se fatores políticos, econômicos e sociais. Entre os fatores políticos, estão o déficit democrático comum a todos os países afetados, em que normalmente havia governos há muito tempo no poder com caráter autocrático, em contexto de repressão, do cerceamento da oposição e de fortes críticas à corrupção, ao mesmo tempo em que buscavam manter algum verniz liberal, por meio, por exemplo, da garantia de determinadas liberdades. Entre os elementos econômicos, estão a insatisfação com o baixo dinamismo da economia, o aumento da inflação, o crescente desemprego, em especial sobre a população jovem, e adoção de medidas austeras e restritivas, o que se explica também pelos reflexos da crise financeira internacional de 2008-2009 e da crise alimentar de 2007-2010. Entre os elementos sociais, podem-se apontar a explosão demográfica, a desigualdade social, o aprofundamento de choques entre setores religiosos e laicos, o fortalecimento dos movimentos sociais e de manifestações “espontâneas”, catalisadas pelo uso de redes sociais. Traço comum do desdobramento da Primavera Árabe foi a repressão dos governos afetados e as tensões sobre o contrato social que regulava as relações entre governantes e governados, de autoritarismo mesclado com oferta de serviços sociais, empregos e preços subsidiados, mantidos pelos recursos advindos das receitas, em geral, do petróleo.

Como consequências gerais, pode-se apontar o colapso dos regimes vigentes na Tunísia, no Egito e na Líbia, ao mesmo tempo que se pode perguntar que democracia era desejada pelos agentes envolvidos na Primavera Árabe e que democracia é possível nesses países. O momento imediatamente posterior à euforia da “Primavera” foi o “Inverno Árabe”, em que se nota a

²⁴⁴ Grosso modo, o conceito de “Grande Oriente Médio” compreende o norte da África, o Oriente Médio (incluindo Turquia e Irã), o Paquistão e o Afeganistão.

ressurgência do autoritarismo e do extremismo islâmico, em especial no Egito entre os países analisados, ou do colapso das estruturas de Estado, como acontece na Líbia, tornando-se terreno propício para o fortalecimento da penetração de grupos extremistas no continente africano. Outra consequência que poderia ser apontada, que se evidencia tanto no caso do norte da África como em outros países médio-orientais, é a crise migratória, com fluxos principalmente para outros países da região e também para a Europa.

i. Primavera Árabe na Tunísia

As manifestações na Tunísia começaram por causa da questão da súbita escalada dos preços dos alimentos no final de 2010. Contudo, a situação transformou-se com a autoimolação de Mohammed Bouazizi, em 17 de dezembro, como protesto contra a forma como as autoridades locais o trataram na sequência da apreensão da sua banca de venda de frutas e legumes, supostamente porque ele não possuía a licença apropriada. O seu sacrifício pessoal transformou-se rapidamente num símbolo do descontentamento popular perante o desprezo repressivo do regime do presidente Zine El Abidine Ben Ali (governou entre 1987 e 2011) em relação à sua população, em simultâneo com uma raiva generalizada pela situação econômica do país. Apesar de inicialmente governar sob um verniz democrático, nos anos 1990 Ben Ali promoveu virada autoritária sob o argumento da necessidade de conter o perigo extremista islâmico.

Para conter os protestos de 2010-2011, Ben Ali chegou a anunciar que deixaria o poder em 2014, mas sua situação tornou-se insustentável, também em razão da pressão da cúpula militar, e, em meados de janeiro de 2011, fugiu para a Arábia Saudita. A “Revolução de Jasmim” culminou com a deposição de Ben Ali, sucessivos presidentes interinos nas primeiras semanas, medidas judiciais de restrição ao partido Reagrupamento Constitucional Democrático (RCD), do ex-presidente, e, finalmente, a realização de eleições, em outubro, para Assembleia Constituinte. Houve amplo apoio internacional ao movimento, embora tenha havido condenações também por parte de aliados de Ben Ali.

A principal força da Assembleia Constituinte foi “Movimento Ennahda”, de vertente islamista conservadora moderada, proibido durante o governo Ben Ali. O movimento governou o país com outras duas forças políticas até 2014. Coube à Assembleia eleger, ainda, em 2011, de maneira provisória, Moncef Marzouki, do partido aliado Congresso para a República (CPR), que ficou no cargo até 2014. A situação no país não se acalmou completamente. Em 2013, nova série de protestos eclodiu em razão do assassinato de líderes da esquerda secular, o que culminou com a renúncia do primeiro-ministro quando da adoção da constituição, no início de 2014.

Como particularidades específicas da Tunísia, a literatura aponta tradição de expressão autônoma e de constitucionalismo e a marginalização do Exército do centro do poder durante o governo Ben Ali.

ii. Primavera Árabe no Egito

Grandes protestos (“Revolução de Lótus” ou “Revolução do Nilo”) estouraram no país no final de janeiro de 2011, poucos dias após a queda de Ben Ali na Tunísia. O governo egípcio também tentou e falhou em controlar os protestos, oferecendo concessões enquanto reprimia violentamente os manifestantes. O cenário egípcio conjugava insatisfação crescente especialmente das classes médias, desde ao menos a década anterior, com críticas ao abuso de poder, à repressão

política e às condições socioeconômicas do país, que eram fomentadas por meio da utilização de novos meios de comunicação (por exemplo, “Movimento Jovem 6 de Abril”).

Em 2011, os protestos compreenderam demandas pela renúncia imediata do presidente Hosni Mubarak, a dissolução do Parlamento, a formação de governo de unidade nacional, início de negociações para reformar a Constituição e o fim do estado de exceção (em vigor desde 1981). Depois de vários dias de manifestações e confrontos entre manifestantes e forças de segurança no Cairo (tendo a Praça Tahir como centro) e no restante do país, incluindo a derrubada da *internet* em todo o Egito, uma virada ocorreu no final do mês quando o Exército egípcio anunciou que se recusaria a usar a força contra os manifestantes que pediam a remoção de Mubarak.

Tendo perdido o apoio dos militares, Mubarak deixou o cargo em 11 de fevereiro, cedendo o poder a um conselho de oficiais militares seniores. O papel do Conselho Supremo das Forças Armadas é importante para entender o desdobramento da Primavera Árabe no país. Os militares dissolveram o Parlamento, suspenderam a constituição e prometeram terminar com o estado de exceção. Foram convocadas eleições e emitida Declaração Constitucional, para reger provisoriamente o país. Pela primeira vez na história do país, as eleições presidenciais, de 2012, levaram ao governo um civil, Mohamed Morsi, do Partido Liberdade e Justiça (FJP, na sigla em inglês), fortemente ligado à Irmandade Muçulmana. O partido também havia sido o principal vencedor das eleições parlamentares de 2011-2012. Antes da conclusão da negociação da nova Constituição, Morsi emitiu uma declaração constitucional temporária em novembro que lhe concedia amplos poderes. A Constituição foi adotada apenas em dezembro de 2012, depois de ter sido aprovada no mês anterior pela Assembleia Constitucional que foi escolhida pelo Parlamento controlado pelo FJP.

Em junho de 2013, eclodiram protestos pedindo a renúncia de Morsi. Os militares, apoiados pela oposição política e importantes figuras religiosas, intervieram e depuseram Morsi. A nova Constituição foi suspensa, e um presidente interino foi nomeado. Após a deposição de Morsi, o ministro da Defesa e comandante-em-chefe das Forças Armadas do Egito, Abdel Fattah el-Sisi, comandou a instalação de governo interino. A Irmandade Muçulmana foi declarada grupo terrorista em dezembro de 2013. As manifestações pró-Morsi foram reprimidas, resultando em mais de 800 mortes. Morsi foi preso, julgado e condenado à morte. Após a anulação dessa sentença, morreu em 2019 enquanto seguia sob custódia, aguardando novo julgamento. Mubarak, por sua vez, recebeu pena de prisão perpétua em 2012, mas após recurso à Corte de Apelações em 2015, foi absolvido em 2017 e morreu em 2020.

iii. Primavera Árabe na Líbia

Os protestos contra o regime de Muammar Kadafi eclodiram em meados de fevereiro de 2011, tendo como estopim a prisão de um defensor dos direitos humanos. Kadafi ficou no poder entre 1969 e 2011, consolidando-o por meio de estilo de governo (*Jamahiriya*, doutrina política da Terceira Teoria Universal) que mesclava socialismo, nacionalismo, nepotismo e relações clânicas, além de corrupção generalizada e controle da economia. Os protestos rapidamente se transformaram em uma revolta armada, também impulsionada pela violenta repressão. Os rebeldes tomaram Benghazi, anunciando a formação do Conselho Nacional de Transição no final de fevereiro. Ainda em fevereiro, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), por meio da Resolução 1970, remeteu ao Tribunal Penal Internacional (TPI) denúncia contra Kadafi. Diversas sanções foram impostas.

Em 5 de março de 2011, o Conselho Nacional de Transição fez uma declaração em que se intitulava os “únicos representantes de toda a Líbia”. Diversos governos passaram a reconhecer o Conselho, como a França e outros países europeus, e a Liga Árabe declarou que o governo Kadafi havia perdido sua legitimidade. A ofensiva das tropas governistas se intensificou. Quando as forças rebeldes pareciam estar à beira da derrota em março, uma coalizão internacional liderada pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), em substituição a ação inicialmente conduzida apenas por Estados Unidos (EUA), França e Reino Unido, lançou uma campanha de ataques aéreos contra as forças de Kadafi. Trata-se do resultado da Resolução 1973 do CSNU, adotada com abstenção de Alemanha, Brasil, China, Índia e Rússia, em 17 de março. A resolução exigiu “um imediato cessar-fogo” e autorizou a comunidade internacional a estabelecer uma zona de exclusão aérea sobre a Líbia e a usar todos os meios necessários, exceto a ocupação estrangeira, para proteger os civis. Será o catalisador para a cunhagem, pelo Brasil, do conceito de “Responsabilidade ao Proteger” (RwP, a esse respeito, ver seção específica no Tomo 1) e para críticas com relação à possível utilização da intervenção para forçar uma transição política no país.

Embora a intervenção da OTAN tenha mudado o equilíbrio militar em favor das forças rebeldes, Kadafi conseguiu manter o poder na capital, Trípoli, por mais vários meses. Ele foi forçado a deixar o poder em agosto de 2011, depois que as forças rebeldes assumiram o controle da capital. Depois de fugir da captura por várias semanas, Kadafi foi morto em Sirte em outubro de 2011, quando as forças rebeldes assumiram o controle da cidade.

O Conselho Nacional de Transição governou até meados de 2012, quando foram realizadas eleições para o Congresso Nacional Geral. O Congresso assumiu as funções em agosto de 2012, com o objetivo de redigir uma constituição. Não tendo sido possível cumprir a tarefa no prazo previsto de 18 meses, foi necessário realizar eleições para uma Câmara dos Deputados, que ocorreu a partir de meados de 2014 (embora só se tenha dissolvido em 2016, com a formação de um Alto Conselho de Estado). Entretanto, parte dos integrantes do Congresso, derrotados nas eleições de 2014, se separou e se declarou como Governo de Salvação Nacional. O cenário turbulento conduziu a uma nova guerra civil a partir de 2014.

iv. Primavera Árabe na Argélia

Os protestos na Argélia começaram no final de 2010 e duraram até o início de 2012, com reivindicações relativas à reforma política, ao fim do estado de emergência que durava desde 1992 e especialmente a questões econômicas (inflação principalmente dos alimentos, baixos salários, desemprego). Diferentemente dos países vizinhos, as manifestações não resultaram em uma mudança institucional significativa. O estado de emergência foi abolido. O presidente Abdelaziz Bouteflika passou emenda constitucional e revisou as leis que regem eleições, partidos e associações políticas, a mídia e a participação de mulheres na vida pública. Foram convocadas eleições legislativas e municipais, e novos partidos foram legalizados. Foram aprovadas novas medidas econômicas, com o objetivo de reduzir o desemprego.

v. Primeira Árabe no Marrocos

No Marrocos, os protestos começaram em fevereiro de 2011 e duraram até setembro de 2012. Foram canalizados por estudantes, frentes populares e classes que estavam em greve. As principais demandas eram por reformas políticas, pelo fim da repressão policial e da corrupção e por reformas econômicas para conter o alto desemprego. Como concessões, o rei Mohammed VI

designou comissão para elaborar nova constituição, que foi adotada em referendo em julho de 2011, o primeiro-ministro passou a ter mais autonomia diante do monarca e eleições parlamentares foram realizadas em novembro de 2011. Os protestos continuaram em 2012 em razão da persistente má situação econômica.

vi. Primavera Árabe na Mauritânia

Na Mauritânia, os protestos começaram em 2011 e seguiram até 2012. Envolveram manifestações pacíficas, greves e autoimolações. Além de demandas por reformas políticas (o país havia passado por golpes em 2005 e 2008) e econômicas, como nos outros casos, violações de direitos humanos e prática da escravidão também estiveram entre as principais causas. Entre as concessões do governo, estiveram criação de novas vagas de emprego.

vii. Primavera Árabe no Sudão

No Sudão, protestos ocorreram entre janeiro de 2011 e outubro de 2013, com foco no combate à corrupção, ao desemprego e às medidas de austeridade, bem como com o objetivo de demover o presidente Omar al-Bashir do poder (desde 1990). Iniciaram-se logo após o referendo de independência do Sudão do Sul e perderam força em 2012, mas novamente cresceram em 2013 em razão do aumento do preço de combustíveis. A principal concessão foi o anúncio do presidente, em fevereiro de 2011, de que não concorreria à reeleição em 2015, o que não se concretizou. Al-Bashir foi eleito na ocasião com 94% dos votos, em eleição com comparecimento de 50% dos eleitores e boicote da oposição. Na mesma eleição, o partido governista manteve sua maioria parlamentar.

viii. Primavera Árabe na Síria

No caso da Síria, a guerra civil é o conflito mais complexo resultante da Primavera Árabe. A esse respeito, ver a seção sobre a Síria posteriormente neste tomo.

ix. Primavera Árabe no Iêmen

De início, a revolução levou à deposição do presidente Ali Abdullah Saleh em 2012; isso levou ao aumento de divisões regionais e sectárias, fazendo com que minorias como os *houthis* fossem marginalizadas. Em 2014, a insurgência *houthi* se transformou em guerra civil de âmbito nacional, na qual houve reflexo da guerra por procuração: a Arábia Saudita liderou, em 2015, intervenção do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) a favor do presidente Abdrabbuh Hadi contra os *houthis*, xiitas e com apoio (não admitido) do Irã. Trata-se de situação tão complexa quanto a síria, havendo grupos terroristas ligados à Al-Qaeda e ao Estado Islâmico presentes.

Para mais detalhes, ver seção posterior sobre o Iêmen.

x. Primavera Árabe no Iraque

O Iraque teve uma das trajetórias mais atribuladas ao longo dos dez anos após os protestos da Primavera Árabe. Quando de sua eclosão, a expressão da Primavera no Iraque foi uma insurgência causada pela insatisfação com o governo central, em dezembro de 2011, logo após a

conclusão da retirada das tropas dos EUA, no país desde 2003. Como resultado desse primeiro estágio, houve aumento da violência e o colapso estatal diante do crescimento da insurreição, em contexto no qual teria origem o Estado Islâmico, com seu objetivo de estabelecer um califado. A escalada levaria à eclosão de nova guerra no Iraque em 2013, contrapondo o Iraque, apoiado pelo Irã e por boa parte do mundo ocidental, aos radicais do Estado Islâmico, que tinham o suporte de figuras que defendiam o legado político de Saddam Hussein. Após quatro anos de embates, as forças iraquianas saíram vencedoras, com o Estado Islâmico sendo limitado a ações de guerrilha, em insurgência de baixa intensidade que segue até hoje, com o grupo fundamentalista mantendo presença em áreas remotas ao norte do Iraque.

xi. Primavera Árabe no Bahrein

O Bahrein foi palco de eventos diretos no contexto da Primavera Árabe. Em 2011, a insurreição barenita foi uma série de protestos contra o governo sunita liderados pela população majoritariamente xiita, que se estenderam até 2014. Os protestos, inicialmente com o intuito de conquistar maior liberdade política e igualdade de tratamento entre xiitas e sunitas, evoluíram para confrontações diárias e pedidos pelo fim do reinado de Hamad Al Khalifa, após violenta repressão do governo de Manama. Após um mês, o governo do Bahrein solicitou ajuda militar e policial do CCG, que viria a intervir por meio da Arábia Saudita e dos Emirados Árabes Unidos (EAU), esmagando os protestos, o que foi seguido da declaração de lei marcial e de estado de emergência.

O Bahrein é um caso em que, a despeito do porte das mobilizações, pouco mudou após uma década: o regime segue reprimindo toda forma de oposição e violações de direitos humanos seguem atingindo jornalistas, opositores e setores políticos xiitas.

xii. Primavera Árabe em Omã

Em Omã, os protestos tiveram porte relativamente pequeno, com os manifestantes exigindo pautas eminentemente econômicas, a exemplo de reajustes salariais, redução do custo de vida, criação de empregos e menos corrupção. A resposta do sultão de Omã foi, além de concessões econômicas, a demissão de um terço de seu gabinete, além da concessão de poderes legislativos aos deputados eleitos. Houve avanços, embora o país permaneça uma monarquia absolutista.

xiii. Primavera Árabe no Kuwait

O Kuwait foi palco de protestos entre fevereiro de 2011 e dezembro de 2012, causados por, entre outros problemas, corrupção endêmica e apatridia. As manifestações tiveram início após a concessão de benefícios pelo emir do Kuwait a seus cidadãos, com a exceção dos beduínos, apátridas e que têm seu maior contingente relativo no Kuwait. Os protestos dos apátridas, que queriam o fim da discriminação sofrida, foram ecoados por líderes da oposição, o que levou à repressão por forças policiais. Os protestos passaram a exigir reformas eleitorais que dessem à oposição espaço para questionamentos; a maior consequência foi a renúncia do primeiro-ministro Nasser Al-Mohammed Ahmad Al-Jaber Al-Sabah, além da dissolução do Parlamento.

xiv. Primavera Árabe na Jordânia

Na Jordânia, os protestos se iniciaram em janeiro de 2011, exigindo mudanças no governo local. No início, as pautas eram de caráter econômico, como desemprego, inflação e corrupção, além de reformas eleitorais. As respostas do rei Abdullah bin al-Hussein incluíram a demissão do primeiro-ministro e de seu gabinete e a criação de um comitê para revisão constitucional, com vistas a futura reforma, que seria aprovada ainda em 2011. Contudo, a insatisfação continuou, a ponto de ter novas quedas de primeiros-ministros, até que, em outubro de 2012, o Parlamento seria dissolvido e novas eleições convocadas. Nos próximos anos, as mudanças avançaram, incluindo a introdução de representação proporcional entre os deputados no pleito de 2016 e a descentralização das eleições locais de 2017, além da reforma judiciária.

xv. Primavera Árabe no Catar

No Catar, a implicação da Primavera Árabe disse mais respeito à política externa do país do que a questões domésticas. Em 2011, o país transigiu de um papel de mediador diplomático para o apoio de regimes em transição na região. A ambição de liderança teve como bases um país estável politicamente, próspero economicamente e com boa reputação como interlocutor; porém, os laços com a Irmandade Muçulmana viriam a causar problemas com a Arábia Saudita, ao lado de quem Doha atuou nas guerras civis na Síria e no Iêmen. As pressões crescentes dos sauditas, ao mesmo tempo em que o Catar se mantinha próximo do Irã, levaria, em 2017, à crise diplomática que, a despeito da retomada das relações com os sauditas em janeiro de 2021, ainda não foi totalmente equalizada. O Catar não deve retomar posição de mediador diplomático na região, mas sua proximidade com os EUA dá certo lastro para que o país possa envolver-se em diálogos com todos os lados da guerra de procuração médio-oriental.

xvi. Primavera Árabe na Arábia Saudita

Na Arábia Saudita, os protestos de 2011 tiveram como principal mote a discriminação contra minorias xiitas. Os protestos tiveram início em março de 2011 e somente chegariam ao fim em dezembro de 2012, ganhando novas pautas, como o direito das mulheres a dirigir, entre outros pontos relativos ao aumento dos direitos democráticos. Algumas das conquistas dos manifestantes foram concessões econômicas pelo rei Abdullah bin Abdulaziz, o anúncio de que mulheres ganhariam direito a voto a partir das eleições de 2015 e, ao menos no discurso, o comprometimento com a expansão dos direitos das mulheres²⁴⁵, sobretudo após a ascensão de Mohammed bin Salman a príncipe herdeiro, em 2018.

Como resposta às revoltas por todo o mundo árabe, a Arábia Saudita sugeriu a criação de uma União do Golfo em substituição ao CCG. O intuito saudita era evitar potenciais revoltas de minorias marginalizadas nas monarquias do Golfo, além de impedir possível avanço do Irã, porém, a proposta de federação, que daria a Riade controle sobre assuntos militares, econômicos e políticos na região, foi rejeitada por todos os países, à exceção do Bahrein.

²⁴⁵ Em setembro de 2022, o governo da Arábia Saudita indicou Hala Al-Tuwaijri como a primeira mulher a presidir a Comissão Saudita de Direitos Humanos, que possui o *status* de ministério.

b) “Segunda” Primavera Árabe (2018)

A “Segunda” Primavera Árabe, ou “Primavera Árabe 2.0”, designa a série de protestos em diversos países árabes, iniciada em 2018, seja na África, seja no Oriente Médio. Entre as causas e motivações gerais, estão a persistência de autoritarismo político, corrupção, cleptocracia, violações de direitos humanos, inflação, pobreza e desemprego. É possível afirmar que essa segunda onda ainda está em curso e que os impactos da pandemia sobre os sistemas econômicos e sociais na região não podem ser desprezados e poderão servir de combustível para a renovada convulsão interna.

i. Segunda Primavera Árabe na Tunísia

Na Tunísia, em decorrência da nova Constituição, de janeiro de 2014, foram realizadas eleições parlamentares e presidenciais no final daquele ano. O partido Nidaa Tounes, de base secularista, venceu o Ennahda nas eleições parlamentares, mas ambos os partidos formaram governo de coalizão. O líder do Nidaa Tounes, Beji Caid Essebsi, que chegou a ser primeiro-ministro em 2011, foi eleito presidente do país, tendo permanecido no cargo até sua morte, em meados de 2019. Já havia anunciado que não concorreria para um segundo mandato nas eleições daquele ano.

Ainda que a Tunísia tenha sido considerada um caso de sucesso da Primavera Árabe, com consolidação da democracia, a insatisfação popular com a classe governante não diminuiu. Em janeiro de 2016, houve protestos contra a alta taxa de desemprego. Em 2018, eclode outra série de protestos no país, em razão do custo de vida e de impostos, com apoio de partidos da oposição. O governo anunciou que não reveria suas políticas de austeridade, embora tenha sido forçado a flexibilizar as medidas previstas no orçamento de 2018.

Em 2019, após a morte de Essebsi, as eleições presidenciais foram antecipadas (de novembro para setembro). Foi eleito, no segundo turno, Kais Saied, candidato independente, professor de Direito Constitucional, com forte apoio de eleitores jovens e do discurso anticorrupção (enfrentou, no segundo turno, um milionário preso acusado de fraude fiscal). Também em 2019, mas em outubro, foram realizadas novas eleições parlamentares. Apesar de votação menor do que em 2014, o Ennahda foi o partido que recebeu mais votos, tendo formado ampla coalizão para governar. O Nidaa Tounes praticamente desapareceu, tendo obtido apenas três cadeiras, como consequência do descontentamento popular.

Em 2021, novos confrontos violentos entre manifestantes, criticando a alta dos preços, o desemprego e os problemas dos serviços públicos, mas também a influência da Irmandade Muçulmana (que é a inspiração do Ennahda) no governo, e forças policiais. Ao lado da insatisfação política, a Tunísia convive, ao menos desde 2015, com escalada de ataques terroristas e com insurgência de braço do Estado Islâmico no país.

Para mais detalhes sobre a situação da Tunísia hoje, ver seção posterior.

ii. Segunda Primavera Árabe no Egito

No Egito, nova Constituição também foi adotada em janeiro de 2014, após aprovação em consulta popular. Em maio de 2014, foram realizadas eleições presidenciais, boicotadas por diversos partidos islamistas e com comparecimento eleitoral inferior a 50%, com vitória por cerca de 97% dos votos de Abdel Fattah el-Sisi. El-Sisi é criticado internacionalmente pelo caráter

autoritário de seu governo, com alegadas violações de direitos humanos. Em 2015, foram realizadas eleições para a câmara baixa do Parlamento, vencidas pelo Partido dos Egípcios Livres (FEP, na sigla em inglês). Atualmente, após reforma no sistema partidário do país e após as eleições de 2020 para ambas as câmaras, a maioria parlamentar está nas mãos do Partido do Futuro da Nação (NFP, na sigla em inglês), que apoia el-Sisi. Em 2018, el-Sisi foi reeleito também com cerca de 97% dos votos, com comparecimento eleitoral próximo de 40%.

Emendas à Constituição em abril de 2019, também aprovadas em consulta popular, aumentaram os poderes e o mandato presidencial de quatro para seis anos e permitirão que el-Sisi concorra por mais dois mandatos. No fim de 2019, protestos novamente eclodiram no país, pedindo a renúncia de el-Sisi e a libertação de prisioneiros políticos. Foram feitas centenas de prisões, e apoiadores de el-Sisi também foram às ruas para mostrar o seu respaldo ao presidente. Em paralelo, desde 2011, o país sofre com o fortalecimento do extremismo islâmico no Sinai, incluindo grupos terroristas filiados à Al-Qaeda e ao autointitulado Estado Islâmico.

Durante a pandemia de COVID-19, o Egito apresentou taxas de contágio e de letalidade consideradas altas. Outra questão recente com implicações sociais e econômicas relevantes para o Egito tem sido a guerra na Ucrânia, que tem encarecido as importações de trigo e impulsionado o aumento da inflação para as camadas mais pobres da população. Diante de tal situação, crescem as preocupações relacionadas ao aumento da insatisfação social e da possibilidade de que novas ondas de sublevação ocorram no país. Como resultado das preocupações do governo em manter sua legitimidade suficientemente capaz de sustentar o poder autocrático, foram libertados da prisão, no primeiro semestre de 2022, cerca de 40 militantes opositores.

iii. Segunda Primavera Árabe na Líbia

A Líbia viveu nova guerra civil a partir de 2014. As principais forças opositoras no conflito, do ponto de vista político, são a Câmara dos Deputados (HOR, na sigla em inglês) e o Governo do Acordo Nacional (GNA, na sigla em inglês), atualmente denominado de Governo de União Nacional (GNU, na sigla em inglês). A Câmara, conhecida também como o “Parlamento de Tobruk”, é comandada pelo primeiro-ministro Abdullah al-Thani e conta com apoio declarado do Egito e dos EAU mas também de Arábia Saudita, Jordânia e Rússia, assim como com o Exército Nacional Líbio, liderado pelo general Khalifa Haftar. O Exército Nacional Líbio não é, como o nome aparenta, a denominação das Forças Armadas tradicionais, mas uma facção armada anti-islamista formada em maio de 2014, composta por diversas milícias locais do leste da Líbia, inclusive vinculadas à Al-Qaeda, por ex-integrantes das forças armadas do regime Kadafi e por mercenários estrangeiros (não apenas africanos ou médio-orientais, mas também o Grupo Wagner da Rússia). Teve sucesso no combate a grupos extremistas na região.

Embora a Câmara tenha apoio a formação do GNA, rompeu com ele já em 2016. Em dezembro de 2015, foi assinado o Acordo Político Líbio (Acordo de Skhirat), entre representantes da Câmara e do Governo de Salvação Nacional, com respaldo da comunidade internacional. Originou o GAN, em Trípoli, que deveria ser o único representante reconhecido da Líbia e que teria mandato até 2017. Do ponto de vista legislativo, seria mantida a Câmara, assim como se daria origem ao Alto Conselho de Estado. A chefia de Estado cabe ao Conselho Presidencial, presidido pelo primeiro-ministro Fayez al-Sarraj. Tem apoio militar interno da *Libya Shield Force* (LSB), que tem vínculos com a Al-Qaeda, assim como conta com mercenários estrangeiros. Seus principais aliados internacionais são Turquia, Catar e Sudão.

Os EUA e a União Europeia (UE) reconhecem o GNA. Há divergências intraeuropeias, no entanto. Embora Itália e França tenham apoiado o GNA, ambos os países cortejaram Haftar devido ao seu papel de liderança na luta contra militantes islamistas. A França forneceu a Haftar apoio militar e de inteligência. Particularmente Roma preocupa-se com a desordem que transformou a Líbia num trampolim para migrantes que chegam à Europa. A Itália apoiou o GNA e trabalhou junto a milícias para conter fluxos migratórios da Líbia para o continente europeu. Do ponto de vista militar, o conflito conta com diversas milícias e grupos extremistas ou terroristas, como o *Shura Council of Benghazi Revolutionaries*, liderado pelo grupo Ansar al-Sharia, e o próprio Estado Islâmico. Em outubro de 2016, o líder do Governo de Salvação Nacional tentou dar um golpe em al-Serraj, sendo derrotado. Conversas entre o Parlamento em Tobruk e o GNA entre 2017 e 2018, incluindo a Conferência de Palermo em novembro de 2018, buscaram redundar na realização de eleições, sem sucesso.

A disputa em torno dos recursos de gás e petróleo da Líbia – a principal fonte de receitas públicas, representando uma grande parte da economia – tem sido um dos principais motores do conflito. A luta pelo petróleo foi exacerbada por reclamações históricas de populações do leste do país, que argumentam ter tradicionalmente recebido menos recursos do que o oeste, apesar de produzirem 80% do petróleo líbio. Desde 2014, as forças de Haftar vêm tirando o controle sobre o petróleo líbio das mãos de milícias alinhadas sobretudo ao governo e de grupos islamistas no leste, onde campos de petróleo e terminais de exportação estão localizados. No começo de 2019, as forças de Haftar lançaram uma ofensiva no sul do país, rico em petróleo, e garantiram o controle sobre postos de fronteira.

Em março de 2019, foram realizadas eleições em vinte cidades do país. Em abril de 2019, houve ofensiva das tropas de Haftar sobre Trípoli, mas não conseguiu tomar o poder e recuou. Também em abril, seria realizada a Conferência Nacional Líbia, com apoio da Missão de Apoio das Nações Unidas na Líbia (UNSMIL, na sigla em inglês), com o objetivo de organizar eleições e fazer avançar o processo de paz no país, mas foi adiada em razão da ofensiva de Haftar. No segundo semestre de 2019, começou a ser gestado processo conhecido como Fórum de Diálogo Político Líbio, pela UNSMIL, que foi lançado no fim de 2020.

Em agosto de 2020, uma série de protestos populares eclodiu em diferentes partes do país, em razão das péssimas condições econômicas. Em setembro, o primeiro-ministro do governo da Câmara dos Deputados, Abdullah al-Thani, apresentou sua renúncia. Em outubro de 2020, o GNA e o Exército Nacional Líbio concordaram com um cessar-fogo. Al-Serraj, que havia indicado que renunciaria em outubro, recuou de sua decisão.

No final de dezembro de 2020, o CSNU aprovou o nome do próximo representante especial da Organização das Nações Unidas (ONU) para a Líbia, o diplomata búlgaro Nickolay Mladenov, que renunciou em seguida, alegando questões familiares. Permanece na função a representante interina, Stephanie Williams. Em fevereiro de 2021, o Fórum de Diálogo Político, composto por mais de 70 membros, elegeu um novo primeiro-ministro interino, Abdel Hamid Dbeibah. Já Mohammed al-Menfi será o chefe do Conselho Presidencial (no lugar de al-Serraj), de três membros, que deverá liderar o país até as eleições previstas para 24 de dezembro. O general Haftar saudou o acordo de Genebra, e seu porta-voz, Ahmad al-Mesmari, parabenizou em particular “as personalidades patrióticas” que assumem as rédeas do governo interino. O Conselho Presidencial foi aprovado pela Câmara dos Deputados em março de 2021, sucedendo, também com apoio de Tobruk, o GNA.

Para mais detalhes sobre a situação da Líbia hoje, ver seção posterior.

iv. Segunda Primavera Árabe na Argélia

Diferentemente de 2010-2012, o caso específico da Argélia na Segunda Primavera Árabe provocou mudanças significativas no panorama político desse país. Após o anúncio do então presidente Abdelaziz Bouteflika, em fevereiro de 2019, que concorreria ao seu quinto mandato presidencial, começaram uma série de protestos, conhecidos como Hirak, pedindo a renúncia do presidente, e contrários à corrupção política, às fraudes eleitorais, às restrições à liberdade de imprensa e ao desemprego. Ainda que o presidente Bouteflika tenha desistido da reeleição, em março de 2019, seu primeiro-ministro renunciou (foi preso e condenado posteriormente). Em abril, o próprio presidente renunciou. Bouteflika vinha tendo poucas aparições públicas desde 2014, em razão de debilitada condição de saúde e tratamento no exterior. Manifestações prosseguiram pedindo renúncia de outros altos oficiais, inclusive militares.

Assumiu o poder o então presidente da Câmara Alta do país, Abdelkader Bensalah. Após sucessivos adiamentos, eleições presidenciais foram realizadas em dezembro de 2019. Elas foram boicotadas pela maioria dos eleitores. O presidente eleito Abdelmadjid Tebboune, primeiro-ministro em 2017, propôs mudanças na constituição que fortalecessem os demais poderes. O principal grupo organizado nos protestos, a partir de junho de 2019, são as Forças do Pacto da Alternativa Democrática. Em meio à pandemia, os protestos foram suspensos, mas foram retomados em outubro. No mês seguinte, foram aprovadas, em consulta popular, emendas constitucionais que alteraram constituição do país, no bojo do processo de revisão constitucional proposto pela presidência. Nas eleições legislativas de junho de 2021, a Frente de Libertação Nacional, partido histórico da luta pela independência, que foi comandado nas últimas décadas por Bouteflika, manteve-se como principal força parlamentar, ao eleger cerca de 20% dos representantes da Assembleia Popular Nacional.

De junho de 2019 até o início da pandemia, os protestos e movimentos de contestação ao poder vigente tiveram grande repercussão. Contudo, a retomada do movimento Hirak, em 2021, foi dispersa por uma escalada da repressão estatal, e, desde então, o movimento não tem demonstrado a mesma força política por meio das grandes mobilizações observadas em anos anteriores. Do ponto de vista econômico, o aumento dos preços internacionais do petróleo tem favorecido a posição do governo.

v. Segunda Primavera Árabe no Sudão

O caso específico do Sudão na Segunda Primavera Árabe também provocou mudanças significativas no panorama político desse país, diferentemente dos efeitos produzidos na primeira onda de 2010-2012. A “Revolução Sudanesa” como ficou conhecida, inicia-se em dezembro de 2018, com protestos de rua e continuada desobediência civil até setembro de 2019, embora ainda possam ser vistas manifestações durante o período de “transição revolucionária”. As principais causas dos protestos foram a situação econômica (inflação de produtos básicos, fim de subsídios para trigo e combustíveis, outras medidas de austeridade fiscal) e o autoritarismo político acompanhado de repressão, corrupção e violação de direitos humanos. Com a eclosão dos protestos, o presidente Omar al-Bashir buscou concentrar poderes, declarando estado de emergência e dissolvendo governos regionais, ao mesmo tempo em que cedeu postergando a discussão de emendas constitucionais que lhe permitiriam novos mandatos. Em abril de 2019, os militares o depuseram e o prenderam.

Uma junta militar, liderada por Ahmed Awan Ibn Auf, antigo ministro da Defesa e aliado de al-Bashir, assumiu o poder, mas, em razão da continuidade dos protestos, renunciou, abrindo espaço para Abdel Fattah al-Burhan em agosto do mesmo ano. Em junho de 2019, ocorre o “Massacre de Cartum”, com a morte de dezenas de manifestantes por forças paramilitares ligadas ao Conselho Militar de Transição. Também em agosto, foi assinado o Projeto de Declaração Constitucional pelas Forças de Liberdade e Mudança (FFC, na sigla em inglês), principal coalizão política civil (que conta com participação de grupos rebeldes) por trás dos movimentos, e pelo Conselho Militar de Transição. Os manifestantes seguiram demandando a transferência do poder para os civis. Al-Burhan comandou o Conselho Soberano, entidade coletiva que exerce a chefia de Estado do país, que substituiu o Conselho Militar de Transição. Em fevereiro de 2021, o Conselho alargou-se de onze para 14 cadeiras, com representantes de outros grupos sociais e políticos, e realizou-se reforma ministerial para acomodar essas forças. A previsão inicial era de que a chefia do Conselho Soberano passasse a um civil em meados de 2021. Algumas reformas foram feitas recentemente no país, como a proibição da mutilação genital, mas a inflação persiste, bem como insatisfações de diversos setores, incluindo antigos aliados do ex-presidente al-Bashir.

Para mais detalhes sobre a situação do Sudão hoje, ver seção posterior.

vi. Segunda Primavera Árabe no Marrocos

No Marrocos, em 2016 e 2017 já havia acontecido um grande ciclo de protestos, conhecido como Movimento Hirak Rif, no norte do país, que acabou com muitas prisões e julgamentos. Outros protestos eclodiram em diferentes regiões do país, tendo como base o descontentamento com a falta de reformas e com a repressão política e sectária (contra a população berbere, por exemplo). A maior parte das análises não associa os combates na região do Saara Ocidental a partir de 2020 como parte da Segunda Primavera Árabe. Com relação à atual política externa do Marrocos e a questão do Saara Ocidental, ver seção específica mais adiante.

vii. Segunda Primavera Árabe na Mauritânia

No caso da Mauritânia, não foram identificados grandes protestos, mas houve mudança política importante, com a não candidatura do presidente Mohamed Abdel Aziz, no cargo oficialmente desde 2009, a nova reeleição em 2019, sendo sucedido de maneira pacífica por seu aliado e companheiro de partido, Mohamed Ghazouani, que venceu com 52% dos votos. A oposição contestou o resultado, que foi confirmado pela corte constitucional.

viii. Segunda Primavera Árabe na Jordânia

Na Jordânia, os protestos ocorreram em 2018, tendo como ponto de partida uma greve geral convocada por sindicatos após o governo do primeiro-ministro Hani Mulki encaminhar uma nova lei tributária ao Parlamento, com a intenção de reverter o alto crescimento da dívida pública jordaniana. Embora o país tenha passado relativamente inalterado pela Primeira Primavera Árabe, com reformas constitucionais e compromisso com avanços democráticos, a economia da Jordânia foi duramente atingida pelo grande influxo de refugiados sírios, provenientes da guerra no país vizinho. Além disso, o governo elevou preços de alimentos e de energia elétrica após aumento dos preços internacionais do petróleo, o que desencadeou manifestações sem precedentes na história

do país. O rei Abdullah reverteu os reajustes, mas os protestos só cessaram com a renúncia de Mulki e a retirada da controversa lei tributária da pauta legislativa.

ix. Segunda Primavera Árabe no Iraque

Quanto ao Iraque, houve uma série quase ininterrupta de protestos e instabilidades desde a Primeira Primavera Árabe, em meio a uma guerra civil. Ao contrário da Síria, o Iraque teve várias mudanças de governo. O país já tivera manifestações entre 2015 e 2018. Apesar das inúmeras inflexões causadas por conflitos e insurgências, hoje os pleitos estão voltados a questões econômicas como desemprego, pobreza e precariedade de serviços básicos, à corrupção estatal e ao crescimento do Estado Islâmico. Em outubro de 2019, eclodiram protestos que foram duramente reprimidos e logo evoluíram para exigência da renúncia do primeiro-ministro iraquiano e o fim da intervenção dos EUA e do Irã em assuntos domésticos. Como resultados, as manifestações levaram à renúncia do primeiro-ministro Adil Abdul-Mahdi. Por outro lado, se, após uma década, o país não tenha tido as reformas esperadas pela população, ajudou a fomentar uma cultura de ação política e de oposição no mundo árabe; no Iraque, as pessoas tomaram consciência de seu papel central na sociedade, e cujo engajamento em questões de interesse servem para que os políticos sejam lembrados de seus deveres.

Para mais detalhes sobre o Iraque hoje, ver seção posterior sobre o país.

x. Segunda Primavera Árabe no Líbano

No Líbano, os protestos iniciados em 2019 (Revolução de 17 de Outubro) são uma reação contra o sectarismo do poder local, além de preocupações quanto à estagnação da economia. Os fatos que desencadearam as manifestações foram impostos sugeridos sobre gasolina, tabaco e planos de dados usados por aplicativos como o WhatsApp, mas logo houve escalada rumo a uma crise política em todo o país, com o primeiro-ministro Saad Hariri renunciando em janeiro de 2020, substituído por Hassan Diab, que também renunciaria em agosto, com Hariri sendo reconduzido em outubro após fracassos de outros nomes para formação de gabinetes.

xi. Segunda Primavera Árabe na Síria

Na Síria, efeito da Segunda Primavera Árabe foram protestos contra o regime de al-Assad, incomuns em um contexto de dura repressão e cerceamento de liberdades. Em junho de 2020, manifestantes na cidade de Suweida exigiram a renúncia do presidente al-Assad e a retirada de milícias com apoio iraniano e tropas russas da região. A resposta do regime foi a demissão do primeiro-ministro Imad Khamis. Houve registros de detenções arbitrárias, espancamentos e prisões efetuadas pelas forças de segurança sírias. Trata-se de evento regional, motivado pelo agravamento das já precárias condições econômicas no país.

xii. Segunda Primavera Árabe na Faixa de Gaza

Na Faixa de Gaza, os protestos de março de 2019 tiveram duas motivações centrais. Primeiramente, o alto custo de vida e reajustes nos impostos na pequena região da Palestina; em adição, a insatisfação crescente com o regime encabeçado pelo governo do Hamas em Gaza e a corrupção local. Foram quatro dias de manifestações, reprimidas com violência pelo Hamas,

naqueles que foram descritos como os mais incisivos protestos contra o governo desde que o Hamas ascendeu ao poder em Gaza, em 2007.

xiii. Segunda Primavera Árabe em Omã

Outro país afetado pelos protestos da Segunda Primavera Árabe foi Omã. Os protestos iniciados em janeiro de 2018 tiveram como motivação a situação econômica, com altas taxas de desemprego e inflação crescente. Foram manifestações em todo o país, nas quais dezenas de milhares saíram às ruas, com pedidos para queda do governo – reivindicação de baixa viabilidade, considerando a estrutura política centrada em um sultanato absolutista. A repressão das forças de segurança foi violenta, em enfrentamentos que se repetiram até janeiro do ano seguinte, quando, após o início de greves gerais, o sultão Qaboos bin Said al-Said prometeu reformas econômicas.

c) Perspectivas gerais futuras

A Primavera Árabe evidenciou a fragilidade inerente à política doméstica dos países da região. Enquanto alguns líderes conseguiram manter-se no poder, fundamentados em aparatos repressivos e em forças militares, sua legitimidade política permanece frágil, considerando que boa parte dos mandatários médio-orientais se sustenta no poder com base em eleições manipuladas. Assim, os governos nacionais seguem extremamente vulneráveis, sobretudo ante a emergência de sentimentos como o tribalismo e a identidade islâmica entre os povos. Nesse cenário, não é coincidência que as monarquias árabes cuja legitimidade deriva em grande parte da religião, a exemplo de Jordânia e Arábia Saudita, tenham lidado com os processos iniciados em 2011 de forma muito melhor do que as repúblicas pseudo-presidenciais da região.

No processo de 2011, a Primavera Árabe expôs fragilidades estatais e abriu caminho para a ascensão do Estado Islâmico, grupo terrorista sunita que chegou, em seu auge, a expandir seu território na Síria, no Iraque e na península do Sinai, parcela do Egito que está no continente asiático; em comum, regiões em que os governos centrais deixaram de exercer autoridade. Malgrado as forças locais, regionais e internacionais tenham conseguido dismantelar o califado, ainda há seus seguidores no Oriente Médio, e, sem que se resolva a questão da fragilidade estatal, é altamente provável que surjam novos senhores da guerra sunitas, dando aos conflitos locais caráter quase permanente. Embora haja esperança das populações em um Islã político como alternativa às autocracias seculares, houve apenas um exemplo de êxito, a Tunísia (que também sucumbiu ao autoritarismo em 2021).

Assim, a Primavera Árabe deu maior espaço às potências regionais não árabes (além de Irã, Turquia e Israel), que souberam aproveitar os problemas do mundo árabe. O Irã, nesses dez anos, transitiu do isolamento para relativa inserção, sobretudo com sua atuação na Guerra Civil Síria e nos entendimentos com o Ocidente no marco do acordo nuclear; a Turquia tornou-se a força dominante no norte sírio, sob o pretexto de evitar que os pleitos dos curdos sírios transbordassem para os curdos turcos; de forma surpreendente, Israel ganhou importância estratégica para os países de governos árabes sunitas (encabeçados pela Arábia Saudita), o que levou à normalização das relações bilaterais com boa parte desses países – embora reste pendente a oficialização das relações entre sauditas e israelenses, que segue desenvolvida nos bastidores.

Diante das mudanças de paradigma na política do Oriente Médio entre 2011 e 2021, as placas tectônicas da geopolítica regional continuarão a deslocar-se. O desfecho ainda é incerto, e dependerá de um conjunto de fatores, entre os quais se a população dos países médio-orientais

seguirá disposta a mobilizar-se em defesa da democracia e de seus direitos, em dinâmica que não depende apenas do fim dos embates por procuração regionais, mas também da relação das potências do Oriente Médio com as maiores forças globais, para que se abordem causas subjacentes de cada crise, em caráter individual e como um todo.

II. Potências regionais no Grande Oriente Médio

a) Contexto

Os Estados Unidos (EUA) acumulam derrotas no Oriente Médio (Bush e o fracasso da invasão do Iraque; Obama e sua “linha vermelha” ignorada por Bashar al-Assad na Síria; Biden e a saída conturbada do Afeganistão). Isso, somado à ascensão chinesa, vem reorientando o foco da política externa estadunidense para o Indo-Pacífico. Como consequência da diminuição do engajamento global de potências ocidentais no “Oriente Médio e Norte da África” (MENA, na sigla em inglês) – há uma percepção geral de inação americana e de fraqueza europeia –, não só há aumento da presença de China e Rússia na região, mas também as próprias potências médio-orientais vêm disputando influência e protagonismo, em uma nova dinâmica de equilíbrio de poder. Buscando avançar suas agendas de interesses, países como Arábia Saudita, Turquia, Irã, Paquistão, Emirados Árabes Unidos (EAU) e Egito reposicionam-se na geopolítica regional, interferindo em conflitos como o da Líbia e nas guerras civis de Síria e Iêmen.

As razões pelas quais essas potências se envolvem em conflitos externos são diversas: preocupações com a segurança, distração de crises internas, comércio, ideologia e cooperação entre autocracias (armas, contratos governamentais, empréstimos). Externamente, há uma ordem mais instável do que se os EUA estivessem engajados na região, onde as interferências – diretas ou indiretas – de potências médias em outros países apenas eleva o nível de desordem (vide Paquistão no Afeganistão). Internamente, o Oriente Médio enfrenta problemas de desemprego, endividamento público (com a China, em particular, como é o caso do Paquistão), dependência do petróleo e carência de serviços públicos, que poderiam ensejar protestos como os da Primavera Árabe.

b) Potências regionais de maioria muçulmana no Grande Oriente Médio

i. Arábia Saudita

A Arábia Saudita é a líder do mundo sunita e reconhecida pelos muçulmanos como protetora de Meca e Medina, locais sagrados do Islã. Ela se apoia em sua capacidade militar, no Wahabismo, em sua produção de petróleo e em sua influência sobre economias como Egito e Paquistão. O poder saudita é desafiado em três dimensões: geopolítica, demografia e economia. Geopoliticamente, o Irã é o líder dos xiitas, e a Turquia exerce grande influência entre os sunitas. Demograficamente, a Indonésia abriga a maior população muçulmana do mundo, posição que deverá ser ocupada pela Índia, até 2050. Economicamente, os EAU vêm diversificando sua economia, em contraste com a Arábia Saudita, que ainda é um dos países mais dependentes do petróleo na região (80% das receitas públicas).

O país é comandado por Mohammad bin Salman (MBS), príncipe-herdeiro da Arábia Saudita e governante *de facto* do reino, desde 2017, depois que, por complicações de saúde, seu

pai, o rei Salman bin Abdulaziz, se afastou da regência do país. MBS integra uma nova geração de líderes árabes, ao lado de figuras como Mohammed bin Zayed, então príncipe regente do emirado de Abu Dhabi. MBS vem enfrentando polêmicas, como seu envolvimento no assassinato de um jornalista, o boicote econômico do Catar e o “sequestro” do primeiro-ministro do Líbano. Existem pressões internacionais para que o país avance em termos de transparência e direitos humanos. Internamente, o príncipe herdeiro sinaliza com a possibilidade de reformas modernizadoras, como a redução do poder do *establishment* religioso e a promoção de privatizações.

Historicamente, a relação entre EUA e Arábia Saudita se pauta por segurança e petróleo. Após a vitória de Biden, contudo, os EUA vêm mostrando uma posição mais ambígua em relação a Riade. De um lado, Biden condena com mais firmeza violações de direitos humanos, como mostra o fato de que o país árabe não foi convidado para a Cúpula da Democracia. O esforço da diplomacia americana em reintegrar o Plano de Ação Conjunto Global (JCPOA, na sigla em inglês), ademais, mostra que Biden discorda da posição dos sauditas de que o acordo com o Irã deveria ser abandonado. De outro, apesar da promessa eleitoral de cancelar a venda de armamentos para os sauditas negociada por Trump, Biden rompeu o discurso humanitário e concretizou um acordo militar de US\$ 500 milhões com Riade. Malgrado o desgaste do recuo, a medida se justifica, no cálculo americano, pelo fato de que a Arábia Saudita é um ator incontornável para a inserção dos EUA no Oriente Médio, em razão do estreitamento de laços da China com a região, por meio da Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI, na sigla em inglês). Para mais detalhes, ver a seção “Política Externa dos Estados Unidos (EUA) para o Grande Oriente Médio” anteriormente na primeira parte deste tomo.

A atuação dos sauditas na guerra do Iêmen é outro foco de tensão com Washington. Biden defende o fim do conflito, que opõe o governo do Iêmen, patrocinado pelos sauditas, à milícia *houthi*, apoiada pelos iranianos. Ao mesmo tempo, os sauditas aproximaram-se da Turquia para a compra de drones para atuar no conflito, que preocupa Riade devido à extensa fronteira com o Iêmen. Para mais detalhes a respeito, ver seção posterior sobre o Iêmen.

Em janeiro de 2021, por ocasião da cúpula do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), a Arábia Saudita assinou com o Catar acordo com o intuito de restaurar plenamente as relações diplomáticas entre os países. Também ficou acertado que a Arábia Saudita e seus aliados colocariam fim ao embargo imposto ao Catar em 2017, instaurado por conta da aproximação do reino com o Irã, o que envolve acusações de apoio a grupos e milícias vinculados a Teerã, e do avanço das relações com a Turquia, especialmente no campo militar. Em dezembro de 2021, MBS visitou Doha, pela primeira vez desde a crise no relacionamento em 2017. MBS mostra, assim, pragmatismo, após o insucesso do esforço para forçar o Catar a adotar uma série de exigências, como a ruptura de relações com o Irã e a extinção do canal internacional de notícias Al Jazeera.

A retomada das relações entre Riade e Teerã, rompidas em 2016 após a execução do clérigo xiita Sheikr Nimr na Arábia Saudita, dependerá da negociação acerca de áreas de influência, bem como das mudanças que tendem a ocorrer em função de eventual reingresso dos EUA ao JCPOA. Em março de 2022, o chanceler iraniano afirmou que via positivamente o reatamento das relações entre os dois países, mas acrescentou ainda perceber sinais dúbios na ação diplomática saudita.

No início de outubro, Arábia Saudita e China concordaram em fortalecer a cooperação em energia. Em dezembro de 2022, o presidente chinês Xi Jinping visitou o país, com a finalidade de travar discussões bilaterais com o rei e o príncipe herdeiro sauditas, bem como com lideranças dos países do CCG e de outros países árabes. As discussões acerca de temas energéticos ganham centralidade, mormente em uma época de guerra na Ucrânia.

ii. Irã

O Irã é o líder do crescente xiita, ator-chave na geopolítica da Ásia do Sul e o “interventor-mor” entre as potências do Oriente Médio. Apesar de ser penalizado com sanções econômicas impostas pelos EUA, ele conta com parcerias com a China e a Rússia para sustentar sua economia. Além disso, o Irã exerce grande influência na Síria, onde apoia o regime de al-Assad; no Líbano, onde apoia o Hezbollah; em Gaza, onde apoia o Hamas; no Iêmen, onde se alia aos *houthis*; e no Iraque, onde apoia milícias xiitas. Esses grupos estão longe de ser fantoches de Teerã. Al-Assad tem boas relações com a Arábia Saudita e o Hezbollah age com crescente autonomia no Líbano, por exemplo, contando com Exército próprio. É inegável, contudo, que eles sejam um pilar fundamental da estratégia iraniana de projeção de poder, em detrimento da Arábia Saudita, como mostrou o envolvimento dos *houthis* em um ataque com drones a uma instalação petrolífera saudita, em 2019.

O Irã esteve no centro do bloqueio econômico do Catar, em 2017, rival histórico da Arábia Saudita e que é proprietário da emissora de notícias internacionais Al Jazeera, crítica ao regime saudita. Irã e Catar cooperam em áreas como mineração (exploração de gás) e aviação civil (cessão do espaço aéreo). Ademais, a oposição ao regime xiita de Teerã e a sua indicação de que pode desenvolver um artefato nuclear esteve na origem de uma “entente” israelo-sunita, que culminou nos Acordos de Abraão, com o estabelecimento de relações diplomáticas de Israel com Bahrein, EAU, Marrocos e Sudão. Em novembro de 2022, o Irã anunciou o desenvolvimento de um míssil balístico hipersônico, o que significaria um grande avanço em seu arsenal de mísseis e um aumento da ofensividade contra sistemas antimísseis inimigos. Para mais detalhes sobre a política externa do Irã e as negociações nucleares, ver seção posterior.

iii. Turquia

Reconhecida como Estado-pivô desde os anos 1990, devido ao seu posicionamento geográfico estratégico, a Turquia afirmou-se como potência emergente nos anos 2000, marcados também pelo “retorno” desse país ao Oriente. A diplomacia turca passou a compreender o Oriente Médio como *hinterland* indispensável para seu projeto de potência regional, e o país buscou aumentar seu engajamento político e diplomático no mundo muçulmano, sob uma lógica de pacificação das relações bilaterais com Estados árabes (política de “nenhum problema com os vizinhos”). Essa estratégia era favorecida pelo bom momento econômico que o país vivia.

Ao longo do tempo, sobretudo após as revoluções árabes de 2011, a diplomacia turca passou a enfatizar o uso da força. Erdogan, ademais, adotou um discurso mais nacionalista em uma dupla chave simbólica, o “neo-otomanismo”, que resgata elementos religiosos na afirmação de sua autoridade, e o “neoeurasianismo”, que valoriza a projeção de poder da Turquia na Ásia Central, em conjunto com a Rússia. O discurso nacionalista vem também sendo inflamado por partidos de viés xenófobo da oposição turca, que têm defendido políticas anti-imigração. A crise migratória de 2015 foi, ainda, fator de enfraquecimento das relações entre Turquia e União Europeia (UE) e, desde então, vem crescendo a aproximação com a Rússia, ainda que a Turquia mantenha engajamento militar no seio da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

No contexto da Primavera Árabe, Erdogan aproximou-se da Irmandade Muçulmana no Egito, da Al-Nahda, na Tunísia e do Partido da Justiça e Desenvolvimento (PJD), no Marrocos. No caso da Síria, o país mudou de posição, tendo, inicialmente, defendido uma política de realismo e neutralidade, e, posteriormente, invadido o norte do país, reduto curdo, e fornecido armas e

auxílio logístico para forças da oposição síria. Em sua ofensiva ao norte, Erdogan explorou o temor de separatismo curdo, alegando que os curdos da região, em contato com curdos turcos, planejavam criar um Estado independente. Assim, a Turquia fixou uma zona de amortecimento para evitar o contato entre curdos dos dois lados e irritou-se com a aliança entre EUA e combatentes curdos. No Iraque, houve afastamento entre Turquia e EUA, que usaram curdos para enfrentar o autoproclamado Estado Islâmico, como na Síria. A Turquia considera o Partido dos Trabalhadores do Curdistão (PKK, na sigla em curdo), que atua no território turco e tem pretensões separatistas, um grupo terrorista. O PKK possui conexões com os curdos da Síria, sendo esta uma das razões para as tensões com a Turquia. Na Líbia, as tropas turcas sustentaram o governo estabelecido, do Governo de Unidade Nacional (GNU, na sigla em inglês), evolução do Governo do Acordo Nacional (GNA, na sigla em inglês), que reconheceu as pretensões dúbias da Turquia no Mediterrâneo oriental. Para mais detalhes, ver as seções sobre a Primavera Árabe, os curdos, a Síria, o Iraque e a Líbia neste tomo.

No Mediterrâneo Oriental, Erdogan reivindica águas disputadas também por Grécia e Chipre. Para mais detalhes, ver a seção sobre o Mediterrâneo Oriental, anteriormente na primeira parte deste tomo.

Já na disputa por Nagorno-Karabakh, o Azerbaijão, a despeito de ser uma nação predominantemente xiita, recebeu apoio turco com drones, contra a Armênia. A intervenção turca foi decisiva para a vitória dos azeris e permitiu estabelecer corredor ligando a Turquia a regiões culturalmente turcas. Para mais detalhes, ver a seção sobre Nagorno-Karabakh anteriormente na primeira parte deste tomo.

O fato de Obama não ter cumprido a promessa de penalizar o uso de armas químicas pelo regime de al-Assad deteriorou a relação da Turquia com os EUA. Os EUA, posteriormente, cancelaram, ainda, a venda de aviões F-35 depois que a Turquia adquiriu sistemas de defesa antiaérea S-400 da Rússia, que seriam incompatíveis com as regras da OTAN. Biden, ademais, condenou a saída da Turquia da Convenção de Istambul de 2011, de combate à violência contra a mulher.

Em meio à *proxy war* entre Arábia Saudita e Irã, a Turquia tem trajetória particular, não mostrando alinhamento específico a nenhum dos lados, mas buscando brechas para pôr em prática um projeto neo-otomano, amplificado no governo de Erdogan. Para Ancara, a expansão iraniana é vista como ameaça, assim como a influência da Arábia Saudita; assim, o objetivo turco é se consolidar como alternativa às presenças das duas outras potências no Oriente Médio. Contudo, o crescimento da presença turca na região, como mostra o aumento de operações militares, políticas e econômicas, gera temores em Riade e em Teerã. Para o Irã, a permanência da Turquia na Síria é encarada como desafio; para a Arábia Saudita, há esforço revisionista histórico para retratar o califado otomano como força de ocupação da região; outro ponto de atrito entre os países foi o assassinato de Jamal Khashoggi no consulado saudita em Istambul. Sauditas, por sua vez, vêm comprando drones turcos, apesar de boicotarem outros produtos. Já a Turquia condenou os ataques *houthis* a instalações petrolíferas sauditas, perpetrados em 2019.

Para mais detalhes sobre a política externa da Turquia, ver seção posterior neste tomo.

iv. Egito

O Egito apresenta uma inserção internacional multifacetada, que abrange o Oriente Médio, a África e o espaço mediterrâneo, e exerce influência, estritamente, em seu contexto regional imediato. Eleito na esteira dos protestos da Primavera Árabe, que levaram à renúncia de Hosni

Mubarak após trinta anos no poder, o governo do ex-líder da Irmandade Muçulmana, Mohamed Morsi, foi derrubado, e o general Abdul Fatah el-Sisi foi eleito presidente do país. O golpe que derrubou Morsi teria contado com auxílio financeiro de Arábia Saudita e EAU, contrários à Irmandade Muçulmana. El-Sisi, refletindo o bom relacionamento com os sauditas, assinou acordos comerciais e autorizou a transferência de duas ilhas para a Arábia Saudita, no golfo de Ácaba, que integrarão o projeto NEOM (“novo futuro”), uma megacidade planejada por Riade. Para mais detalhes, ver a subseção sobre Primavera Árabe no Egito anteriormente neste tomo.

Primeiro país muçulmano a reconhecer Israel (em 1979, com Anwar al-Sadat), o Egito é um tradicional mediador do conflito israelo-palestino, tendo mediado um cessar-fogo entre as duas partes em maio de 2021, após uma escalada de tensões envolvendo o despejo de comunidades palestinas de áreas de Jerusalém Oriental. Durante anos, o Egito também arbitrou conflitos entre os dois grupos de representação política palestina: o Fatah, que possui uma visão política mais laica, e o Hamas, que defende uma atuação político-religiosa na Palestina. Mais recentemente, el-Sisi condenou o reconhecimento de Jerusalém como capital de Israel pelos EUA, gesto visto como obstáculo para uma paz duradoura entre Palestina e Israel. Para mais detalhes, ver a seção sobre Israel-Palestina neste tomo.

A postura cooperativa do Egito no conflito israelo-palestino teve como objetivo, nos últimos anos, não apenas aumentar sua influência regional, mas também angariar simpatias contra o projeto da barragem da Renascença, desenvolvido pela Etiópia a montante do Nilo e visto como uma ameaça à sua segurança. Para mais detalhes, ver a seção sobre a Grande Barragem da Renascença Etíope anteriormente neste tomo.

Outro foco de atuação da política externa do Egito é a guerra civil da Líbia, que eclodiu em 2011, após a queda de Muammar Kadafi. O Egito, juntamente com países como Arábia Saudita, EAU e Rússia, apoia o general Haftar, em contraste com a Turquia que, ao lado do Catar, apadrinhou a posição da Organização das Nações Unidas (ONU) de reconhecimento do Governo de União Nacional (GNU, na sigla em inglês) de Fayez al-Sarraj, em Trípoli. A estratégia convergente de EAU, Arábia Saudita e Egito, na Líbia, baseia-se no objetivo conjunto de derrotar, em definitivo, a ameaça representada pelos movimentos de contestação de 2011 e, ainda, combater a influência da “ameaça da Irmandade”. Diferentemente desses países, porém, o Egito não defende uma intervenção militar na Líbia, mas, sim, negociações diplomáticas que previnam uma deterioração do cenário de “caos” no país. Para mais detalhes, ver a seção sobre a Líbia neste tomo.

Em termos de capacidade militar, o Egito chegou ao topo da lista de maiores clientes da indústria militar da França, graças a um pedido de trinta jatos combatentes Rafale, em 2021. A aproximação entre o regime militar egípcio e a república francesa também tornou o Oriente Médio o maior importador de armas francesas em 2021.

Por fim, buscando enfrentar seus graves problemas urbanos, em que se sobressai o trânsito do Cairo, além de modernizar sua imagem externa, a exemplo de países como os EAU e a Arábia Saudita, o Egito vem criando grandes cidades planejadas, inclusive uma nova capital, a “Futura Capital Administrativa”, a 35 km de Cairo Antiga.

v. Paquistão

O Paquistão busca promover alianças comerciais na Ásia para melhorar sua economia e sua imagem externa, associada à de um pária regional. Islamabad conseguiu um cessar-fogo com a Índia, evitando uma guerra, em 2019. O Paquistão serviu como refúgio para membros do Talibã, entre 2001 e 2021, e conferiu apoio logístico ao grupo para que retomasse o poder. Seu objetivo,

assim, foi conter a influência da Índia – que vê como inimiga, devido aos conflitos em torno da região da Caxemira, de maioria muçulmana (para mais detalhes, ver a seção específica anteriormente neste tomo) – sobre o Afeganistão. Isso porque a Índia era aliada do governo de Ashraf Ghani e segue mantendo laços estreitos com a Aliança do Norte, grupos de senhores da guerra afegãos que combatem forças do Talibã.

Existe, contudo, o risco de que a manobra paquistanesa de apoio ao Talibã se revele uma vitória pírrica. Isso porque o Paquistão precisará evitar sua “talibanização” pelo Tehrik-i-Taliban Pakistan (TTP), grupo capaz de incitar o separatismo da região do Pashtunistão com apoio do Talibã afegão. Os *pashtuns* representam 25% da população paquistanesa e a perda do território onde se concentram seria um revés comparável à separação de Bangladesh, em 1971. Por isso, em que pese haver reconhecido imediatamente o novo regime afegão, o Paquistão clamou pela instalação de um governo representativo de todas as facções do país. O Paquistão, contudo, não tem condições de fazer do Afeganistão um satélite, seja em razão de suas dificuldades econômicas, seja por conta da antipatia do povo afegão em face de sua influência. O Paquistão integra um corredor econômico que é uma das peças centrais da BRI da China, pois permitirá escoar os minérios de países da Ásia Central, como Afeganistão e Uzbequistão. Para se integrar ao projeto, o Paquistão assumiu uma grande dívida em face das instituições financeiras chinesas. Para mais detalhes, ver a subseção “Relações Paquistão-China” posteriormente neste tomo.

Em contraste a essa aproximação crescente em relação à China, o contato com os EUA está em baixa. O Paquistão poderia abrigar base dos EUA para enfrentar o Estado Islâmico Khorosan, responsável pelos atentados no aeroporto de Cabul. Mas depois de tantos anos abrigando o Talibã, o país precisará afirmar-se como um aliado de confiança. Soma-se a isso o fato de que a ajuda externa dos EUA caiu 60% nos últimos anos (2010-2017).

Paquistão e Arábia Saudita têm uma aliança longa, pela qual Riade concede empréstimos financeiros e Islamabad fornece treinamento militar. Segundo alguns analistas, ademais, o programa nuclear paquistanês, que culminou no desenvolvimento de uma bomba, em 1998, teria sido patrocinado pela Arábia Saudita, que possui aviões em solo paquistanês com capacidade para transportar ogivas nucleares. Recentemente, houve certo esfriamento da relação bilateral. O Paquistão deixou a coalizão saudita no Iêmen e a Arábia Saudita suspendeu alguns empréstimos após ser surpreendida com um “ultimato” do Paquistão para que a Organização para Cooperação Islâmica (OCI) se envolvesse na crise da Caxemira. Os paquistaneses, porém, poderão ser beneficiados pelo desejo dos sauditas de diversificação de sua economia. O comércio bilateral entre as duas nações, que é de apenas US\$ 2 bilhões, em contraste com os US\$ 33 bilhões, entre Arábia Saudita e Índia, tem espaço para crescer. No campo energético, o Paquistão deseja o apoio da Arábia Saudita para desenvolver uma refinaria em Gwadar. Na esfera militar, a Marinha do Paquistão abrigou, recentemente, um exercício naval no mar da Arábia com 45 países.

Para mais detalhes sobre o Paquistão, ver a seção específica neste tomo.

c) Eixos principais de tensão no Oriente Médio

Existem, atualmente, dois grandes eixos de tensão no Oriente Médio: o eixo entre sunitas e xiitas, expresso pela dinâmica entre Arábia Saudita e Irã, e o eixo intrassunita. Ao lado de aliados como os EAU, a Arábia Saudita defende a manutenção de seus regimes monárquicos tradicionais, tendo realizado intervenção no Bahrein, país de maioria xiita, mas governado por um rei sunita, por meio do CCG, em 2011. O Irã, nação culturalmente persa, por sua vez, é uma espécie de nêmeses daqueles países árabes. A segunda fonte de atritos na região gira em torno das rivalidades

entre nações sunitas. A Turquia, na sequência da Primavera Árabe, vinha defendendo uma postura mais laica e tolerante, em contraste, sobretudo, com a Arábia Saudita, onde a religião ainda é uma das bases do regime. Ao longo dos últimos anos, vem ficando claro que o CCG não age em uníssono, como demonstra a suspensão temporária do Catar, motivada por sua ligação com o Irã na exploração de gás.

d) *Proxy war* entre Arábia Saudita e Irã

i. Características gerais

Uma espécie de nova “guerra fria”, protagonizada pelos Estados-pivô do mundo muçulmano, expressa-se por meio de guerras por procuração (*proxy wars*). A guerra por procuração entre Irã e Arábia Saudita é a principal rivalidade do Oriente Médio. Desde a Primavera Árabe, a região é palco de conflitos e crises que se inserem, em boa parte, nas disputas das duas potências por influência política e pela consequente hegemonia regional. Há forte componente religioso na rivalidade, cuja origem remonta ao século VII, quando houve o cisma entre sunitas (dos quais a Arábia Saudita se vê como a maior potência) e xiitas (majoritários na república islâmica iraniana). Porém, o sectarismo não é causa, mas estratégia política da qual se valem iranianos e sauditas. Os dois países têm apoiado, em gradações variadas, lados opostos em conflitos na região: no Oriente Médio asiático, destacam-se as guerras civis na Síria e no Iêmen, mas a rivalidade também se reflete em disputas no Bahrein, no Líbano e no Catar, chegando à Ásia Central, no Paquistão e no Afeganistão.

A rivalidade entre Irã e Arábia Saudita tem como marco mais distante no tempo a morte do profeta Maomé, no século VII. Quando o profeta fundou a religião, ele não anunciou quem seria seu sucessor; ante a escolha de seu sucessor, os muçulmanos se dividiram em dois grupos: os xiitas, em minoria, e os sunitas, em maioria. Ali, primo e genro de Maomé, reivindicava essa posição por ser membro da família e casado com Fátima, a única filha viva do profeta no momento de sua morte; entretanto, a maioria dos muçulmanos o consideravam muito jovem para tornar-se um chefe religioso, de modo que Abu Bakr, amigo e um de seus sogros de Maomé pelo casamento do profeta com uma de suas filhas, Aisha, foi escolhido como sucessor e assumiu a liderança – assim, os xiitas são os seguidores de Ali, repudiam o comando de outra pessoa que não seja descendente do profeta, reconhecem apenas as escrituras do Corão, e seu líder religioso é chamado de Imã; enquanto os sunitas são os seguidores de Abu Bakr, aceitam as escrituras da *Suna* (daí o termo sunita), um documento sagrado que narra as experiências vividas por Maomé, quando estão com alguma dúvida na interpretação do Corão, e seu líder religioso é chamado de Califa. À época, os sunitas prevaleceram, dando origem ao Califado (base da expansão do autoproclamado Estado Islâmico), enquanto aos xiitas coube o papel da minoria oprimida. Esse discurso dos xiitas, de minoria oprimida ou de maioria minorizada, cerca de 1,3 mil anos depois, deu fundamento à Revolução Iraniana, divisor de águas na relação com os sauditas, que se converteu em rivalidade acirrada pela liderança do Islã: a Arábia Saudita, até então tida como líder incontestado do mundo muçulmano, teve sua posição posta em xeque pela ascensão do novo governo teocrático do aiatolá Khomeini, que questionou a legitimidade da Casa de Saud e a sua autoridade como Guardião das Duas Mesquitas Sagradas (Medina e Meca). Embora a primeira reação do rei Khalid foi de parabenizar o Irã e afirmar que as relações entre os países poderiam estreitar-se com base na “solidariedade islâmica”, houve piora substancial ao longo da década de 1980.

Também há componente étnico, relativo às tensões históricas entre árabes e persas, embora o Irã tenha mantido, desde 1979, boas relações com vários países árabes. Mais que rivalidade de base estritamente sectária, a disputa parece colocar de lados opostos o Irã e as monarquias árabes do Golfo (mais identificadas com a governança monárquica teocrática), o que remonta ao sentimento de temor diante do impulso revolucionário iraniano de derrubar regimes monárquicos e substituí-los por repúblicas islâmicas entre 1979 e 1983 – insurgências islâmicas ocorreram na Arábia Saudita, no Bahrein, na Síria e no Líbano.

ii. Desdobramentos recentes

Em meados da década passada, novos desenvolvimentos geopolíticos influenciaram a dinâmica entre as potências regionais. Em 2015, a Arábia Saudita expressou preocupação com possível aproximação dos EUA, seu maior aliado em âmbito global, com o Irã, em um contexto de redução da dependência norte-americana do petróleo saudita. Com o objetivo declarado de combate ao terrorismo, a Arábia Saudita formou em 2015 a Aliança Militar Islâmica Contra o Terrorismo (IMCTC, na sigla em inglês), coalizão intergovernamental que conta com 41 membros, todos com governos sunitas; a iniciativa excluiu três grandes países de governos xiitas (Irã, Iraque e Síria), o que sinalizou possível esforço saudita para isolar o Irã. Nesse ínterim, com a perda de importância da questão israelo-palestina como óbice e com o aumento das tensões recíprocas com o Irã, os membros do CCG voltaram-se ao fortalecimento da cooperação econômica e em segurança com Israel, que está envolvido em sua própria guerra por procuração com o Irã. A aproximação entre Israel e Arábia Saudita, feita com discrição e sem retomada oficial de relações diplomáticas, remonta a meados da década de 2000, mas ganhou força na metade final da década de 2010, quando houve apoio à formação de um eixo de “países moderados”, com Israel, Arábia Saudita e os países do Golfo, como contraposição à rede de aliados e *proxies* iranianos.

A emergência, em 2015, do chamado “Inverno Árabe”, período de ressurgimento do autoritarismo e do extremismo islâmico na esteira dos protestos da Primavera Árabe, exacerbou preocupações sauditas tanto em relação ao Irã quanto em relação à sua própria estabilidade doméstica. Isso levou Riade a intensificar suas ações para manter o *statu quo*, em especial no Bahrein e em outros países vizinhos; por sua vez, o Irã buscou expandir sua presença no crescente xiita para aproveitar a instabilidade regional, estabelecendo um corredor de influência que iria do Iraque ao Líbano, por meio de apoio a milícias xiitas na guerra contra o Estado Islâmico. Convém lembrar que, embora haja preocupações comuns acerca do Irã, não há consenso entre os governos sunitas quanto ao Islã político, com o *establishment* religioso wahabista saudita diferindo de países como o Catar, que busca postura mais autônoma, e os EAU, que apoiam forças anti-islâmicas em conflitos como o do Iêmen (em que apoia o Conselho de Transição do Sul). O Kuwait, por sua vez, é aliado próximo da Arábia Saudita no golfo Pérsico, esteve presente ao lado dos sauditas em conflitos como as guerras civis no Iêmen e na Síria, mas se negou a romper relações com o Irã após ataques contra a embaixada saudita no Teerã em 2016 e com o Catar durante a crise diplomática de 2017. No caso de Omã, monarquia absolutista sunita com relações próximas com a Arábia Saudita e integrante do CCG, o Irã não é percebido como ameaça, e o sultanato se apresenta como potencial mediador para a resolução do conflito por procuração, preferindo a via diplomática; não por acaso, o país declarou neutralidade nos casos da Síria, do Iêmen e do Catar.

Outra inflexão saudita que data de 2015 foi a ascensão do rei Salman ao poder. Desde então, Riade se afastou da abordagem ideológica wahabista, adotando postura nacionalista, com uma política externa mais agressiva, marcada por atos como a intervenção no Iêmen em 2015 e o

envolvimento na crise do Líbano em 2017. Em 2016, o acirramento das tensões levaria à ruptura das relações entre sauditas e iranianos. Em janeiro daquele ano, a execução em massa de 47 pessoas na Arábia Saudita incluiu o clérigo xiita Nimr al-Nimr; o ato fez com que manifestantes tomassem as ruas de Teerã em protesto contra a decisão saudita. No mesmo dia, a embaixada da Arábia Saudita na capital iraniana foi saqueada e incendiada, o que levou Riade a romper relações com o Irã, ato acompanhado pelo Bahrein e por alguns países da África. No ano seguinte, a Suíça anunciou que representaria diplomaticamente os interesses iranianos na Arábia Saudita e os interesses sauditas no Irã.

Com a ascensão de Donald Trump em 2017, a política externa dos EUA abandonou o tom reconciliatório para com o Irã e voltou-se para a aliança com a Arábia Saudita. Ao mesmo tempo, condicionantes de ordem econômica levaram a outras mudanças, como a aproximação saudita com a Rússia, no marco da queda dos preços do petróleo. Em novembro de 2017, houve temores de escalada para uma confrontação militar direta, quando um míssil disparado do território ocupado pelos *houthis* no Iêmen foi interceptado no espaço aéreo de Riade. O ato teria sido perpetrado por integrantes do Hezbollah.

Outro fato que acentuou a retórica mais agressiva pelos sauditas foi a indicação de Mohammed bin Salman (MBS) como príncipe herdeiro, em junho de 2017. MBS referiu-se a Irã, Turquia e grupos extremistas islâmicos como “triângulo do mal”, e comparou o supremo líder iraniano Ali Khamenei a Adolf Hitler. A retórica populista e anti-Irã foi uma maneira de fortalecer o nacionalismo saudita em momento de problemas internos, além de facilitar a captação de investimentos dos EUA para tornar a economia menos dependente das exportações de petróleo.

A Arábia Saudita e Israel apoiaram a retirada norte-americana do acordo nuclear iraniano. Teerã se anteciparia à decisão dos EUA, já indicando buscar estreitar laços com Rússia e China; segundo Khamenei, a política externa do Irã “priorizaria o Oriente ao Ocidente”. As tensões se agravariam com a retomada das sanções pelos EUA, em agosto de 2018, com temores de um conflito em maior escala entre sauditas, iranianos e israelenses; ao mesmo tempo, Trump buscou uma aliança com os países árabes sunitas (os países da CCG, além de Jordânia e Egito) contra o Irã. Porém, o episódio do assassinato de Jamal Khashoggi, jornalista opositor a Riade, no consulado saudita em Istambul, levou a reações desfavoráveis contra MBS, ainda que o governo Trump reiterasse seu apoio à Arábia Saudita (o Congresso norte-americano condenou o assassinato).

Em 2019, teria início a Crise do Golfo Pérsico. Após ataque a petroleiros sauditas no golfo de Omã, os EUA acusaram o Irã de envolvimento, embora o ministro das Relações Exteriores iraniano tenha afirmado que o país buscava boas relações com Riade. Em setembro, um drone atacou uma refinaria no leste saudita, o que fez a produção de petróleo nacional cair pela metade; embora os rebeldes *houthis* no Iêmen tenham reivindicado o ataque, os EUA e os sauditas novamente acusaram o Irã e levantaram a possibilidade de um ataque retaliatório conjunto contra Teerã. Para mais detalhes sobre a política exterior dos EUA para o Grande Oriente Médio, ver seção anterior a respeito na primeira parte deste tomo.

As tensões se mantiveram ao longo do ano, com medidas como os Acordos de Abraão e o assassinato de um dos principais cientistas do programa nuclear iraniano em Teerã em uma emboscada, com o Irã acusando Israel. A formação de uma coalizão entre sunitas e Israel teve nos EUA promotor central, após a Conferência de Varsóvia, em fevereiro de 2019. A iniciativa é voltada para segurança e tem no Irã um inimigo comum. A respeito da questão israelo-palestina, ver seção posterior.

Em 2021, a vitória de Ebrahim Raisi, clérigo conservador iraniano, trouxe temores de recrudescimento nas relações, ainda que Riade tenha sinalizado diálogo pouco antes. Em sua primeira coletiva após eleito, Raisi adotou tom conciliatório, afirmando que o Irã está pronto para reabrir embaixadas e dialogar com a Arábia Saudita. A postura corrobora a aproximação marcada pelas reuniões entre os dois países a respeito de temas de segurança, iniciadas em abril e ainda em andamento. A respeito da política externa de Ebrahim Raisi, ver seção posterior sobre o Irã.

Por fim, outro ponto de relevo diz respeito aos programas nucleares de Irã e Arábia Saudita. Embora os dois países sejam partes do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) e os governos afirmam que seus programas têm fins pacíficos, a preocupação de uma corrida armamentista nuclear existe, com acusações contra os dois países relativas à busca do desenvolvimento de armas nucleares. O programa iraniano remonta à década de 1950, em cooperação com o Ocidente até a Revolução de 1979; desde então, o país tem sido alvo de sanções, como no caso das Resoluções 1696 e 1737 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), de 2006. Como resposta, os sauditas aventaram várias hipóteses: desenvolver sua capacidade nuclear como fator de contenção, aliar-se a uma potência nuclear, como o Paquistão, ou negociar um acordo para tornar o Oriente Médio uma zona livre de armas nucleares (ZLAN). A assinatura do acordo nuclear iraniano, JCPOA, em 2015, preocupou Riade, pelo fato de que um Irã não mais isolado internacionalmente poderia exacerbar a guerra por procuração; porém, os sauditas não criticaram o acordo, não seguindo o exemplo de Israel. Em 2018, MBS afirmou que Riade buscaria armas nucleares se o programa iraniano tivesse êxito e reuniu-se com autoridades do governo Trump para debater, entre outros assuntos, a possível saída dos EUA do acordo iraniano, o que aconteceria pouco depois. Para mais detalhes sobre a questão nuclear iraniana, também ver seção posterior sobre o Irã.

iii. Proxy war na Síria

A Síria é um dos principais palcos da guerra por procuração entre Irã e Arábia Saudita, no marco de sua guerra civil. Enquanto o Irã dá apoio ao governo de Bashar al-Assad, além de dar suporte aos integrantes do libanês Hezbollah, a Arábia Saudita deu financiamento e treinou militantes rebeldes, sobretudo os pertencentes ao Governo de Salvação, frente de grupos jihadistas de matriz wahabista. A Síria é parte importante da esfera iraniana de influência, com al-Assad sendo um aliado de longa data; quando eclodiu a Primavera Árabe, Khamenei deu apoio às revoluções na Tunísia e no Egito, o que viria a mudar com os protestos na Síria. Do outro lado, a Arábia Saudita se aliou a rebeldes sunitas, de início, mas houve inflexão em 2018 com a ascensão de MBS, que mudou o foco de Riade para o combate ao Estado Islâmico, o que embasou a adesão do país à coalizão liderada pelos EUA e integrada por outras potências ocidentais e por forças curdas e árabes do norte da Síria.

Quanto ao conflito entre Irã e Arábia Saudita, a Síria é o único país do Oriente Médio asiático com posições próximas às do Irã – Bashar al-Assad tem no Irã aliado estratégico para seus interesses. Em outros casos, os entes médio-orientais envolvidos não têm caráter eminentemente estatal, ainda que, no caso do Iêmen, os *houthis* tenham estabelecido um governo no Iêmen, que se contrapõe ao regime apoiado pela Arábia Saudita, que governa do exílio em Riade.

Para mais detalhes, ver seção posterior sobre a Síria neste tomo.

iv. Proxy war no Iêmen

Outra zona de conflito de relevo para a guerra por procuração é o Iêmen, cuja guerra civil também é resultado de uma revolução no marco da Primavera Árabe. O Iêmen esteve na esfera de influência saudita durante anos, mas a insurgência dos rebeldes *houthis* exacerbou tensões com o Irã – Riade acusa Teerã de dar apoio aos insurgentes. Relatório da ONU publicado em 2015 aponta que o apoio iraniano aos *houthis* com dinheiro, treinamento e envio de armas remonta à 2009; contudo, o Irã nega que esteja envolvido de forma mais profunda. O golpe de Estado de 2014-2015 foi interpretado pelos sauditas como ameaça imediata, enquanto, pelo Irã, como oportunidade de expandir a influência regional. Para mais detalhes sobre o conflito, ver seção posterior sobre o Iêmen neste tomo.

v. Proxy war no Iraque

Também é possível citar o Iraque, palco de guerra iniciada em 2013 e terminada em 2017. Contudo, no caso iraquiano a guerra por procuração foi relativamente unilateral. Após a queda de Saddam Hussein, em 2003, o Iraque, país de maioria xiita, passou a ser visto pelo Irã como potencial aliado, o que levou Teerã a dar apoio a um governo xiita (em contraposição ao regime de Saddam que, embora nominalmente secular, era composto de sunitas), o que resultou em suporte a facções rebeldes locais. A Arábia Saudita evitou envolver-se diretamente no processo de ocupação pelos EUA, que se retiraram em 2011.

O contexto de vácuo de poder e de sectarismo xiita do primeiro-ministro Nuri al-Maliki levou à emergência do Estado Islâmico e à guerra civil, com o Irã intervindo em 2014 e sendo até hoje influente na política iraquiana. Embora não haja envolvimento explícito estatal, há relação próxima entre o Irã e várias milícias, com destaque para a Mobilização de Forças Populares (PMF, na sigla em inglês), conjunto de cerca de 40 grupos, em sua maioria xiitas. As forças da PMF foram estabelecidas como uma coalizão em 2014, tendo participado de praticamente todas as maiores batalhas contra o Estado Islâmico. Desde 2017, há a tentativa de assimilação dos combatentes das Forças ao Exército do Iraque; além da atuação na Guerra Civil iraquiana, milícias da PMF também atuaram na Síria, com o objetivo principal sendo defender santuários xiitas contra ataques do Estado Islâmico. Os sauditas buscam relações cordiais com o Iraque, com a reabertura da fronteira terrestre em 2017, após 27 anos, e aproximaram-se dos curdos, como forma de limitar a influência do Irã. Para mais detalhes, ver seção posterior sobre o Iraque neste tomo.

vi. Proxy war no Catar

O Catar foi outro palco de conflito por procuração, no caso de sua crise diplomática. Embora sunita, o Catar buscou desenvolver política externa autônoma desde a década de 1990, algo visto por Riade como ameaça; a aproximação com o Irã agravou as tensões.

A crise iniciada em 2017, entretanto, se deu em virtude do apoio do Catar a grupos como a Irmandade Muçulmana, com o anúncio da ruptura de relações por parte da Arábia Saudita e de outros regimes sunitas, que isolaram Doha e impuseram sanções. O país, integrante do CCG, dava apoio naquele momento à coalizão saudita no combate aos *houthis* no Iêmen.

O isolamento foi aliviado pelo Irã, que retomara relações com o Catar em agosto de 2017 e, ao lado da Turquia, manteve fluxos comerciais ao Catar. Os sunitas fizeram uma lista de exigências a Doha, incluindo afastamento de Teerã. Após recusar-se a atender diversas exigências

de seus pares, o Catar ficou economicamente isolado, situação que começou a ser revertida após reunião de cúpula do CCG, em janeiro de 2021, quando as relações com os membros do conselho, à exceção do Kuwait, que não as rompeu, começaram a ser restabelecidas devido à ineficácia do isolamento do regime de Doha. Embora as relações entre Riade e Doha tenham sido restauradas, subsistem questões, como a proximidade entre Catar e Turquia.

vii. Proxy war no Líbano

Outro palco da disputa é o Líbano, terra natal do Hezbollah, criado nos anos 1980 com apoio iraniano. A Arábia Saudita sugeriu a criação de força árabe para combater o grupo, em contenção da influência do Irã. Em 2016, Riade suspendeu ajuda militar a Beirute, alegando ingerência do Irã e recusa libanesa em condenar atentado contra a embaixada saudita em Teerã. Em novembro de 2017, o primeiro-ministro do Líbano, Saad Hariri, renunciou e viajou à Arábia Saudita, o que se atribuiu a coações sauditas; a decisão é revertida semanas depois, com envolvimento da França.

viii. Proxy war no Bahrein

O Bahrein enfrentou crises inseridas na dinâmica entre Irã e Arábia Saudita. O país, de população majoritariamente xiita, é liderado por uma monarquia sunita, cenário que levou a protestos na Primavera Árabe, reprimidos por intervenção saudita. O Bahrein, integrante do CCG e da coalizão saudita no Iêmen, acusou o Irã de tentar desestabilizar o país e, em 2016, as relações foram rompidas. Na crise do Catar, o regime sunita se alinhou aos sauditas.

ix. Reflexos da proxy war no Afeganistão e no Paquistão

Há reflexos da rivalidade entre Teerã e Riade na Ásia Central, sobretudo no Afeganistão e no Paquistão. No caso afegão, a rivalidade contribuiu para a instabilidade local; o país tem laços históricos com o Irã, mas era tido como aliado estratégico para os sauditas, que foram um dos únicos países a reconhecer o governo sunita do Talibã em 1996. Após a derrubada do Talibã, o Irã buscou aproximar-se e expandir sua influência no Afeganistão, construindo escolas e mesquitas xiitas, enquanto houve relativo afastamento de Riade.

Quanto ao Paquistão, país de maioria sunita, há relação com a violência sectária no país: a Arábia Saudita desfruta de apoio das elites paquistanesas, e o petróleo saudita é estratégico para Islamabad. Por outro lado, o Irã busca influenciar a minoria xiita como forma de promoção de interesses nacionais.

e) Outros eixos de tensão

Simplificar a dinâmica como uma “guerra fria médio-oriental” apenas entre Arábia Saudita e Irã ignora um contexto de alta complexidade que inclui, além dos entes estatais, grupos terroristas, movimentos nacionalistas e outras potências com ambições próprias.

Em 1980, o Oriente Médio teve um outro postulante a Estado dominante do golfo Pérsico: o Iraque de Saddam Hussein, temendo uma insurgência da maioria xiita iraquiana, inspirada pela Revolução Islâmica, contra o governo baathista, invadiu o país vizinho, dando origem a uma guerra que durou quase oito anos. Quando o Irã aceitou o cessar-fogo negociado pela ONU, o Iraque

buscou substituir o Irã na posição de referência regional. Os iraquianos tiveram apoio financeiro e militar da Arábia Saudita e de outras monarquias do Oriente Médio, que buscaram conter o ímpeto revolucionário iraniano, além de potências globais, incluindo EUA e União Soviética (URSS); contudo, o Iraque não conseguiu avançar, e a guerra chegou ao seu fim sem vencedores. O apoio norte-americano a Bagdá foi um dos motivadores para o Irã buscar o desenvolvimento de seus programas missílic e nuclear. A ambição iraquiana, contudo, viria a esfacelar-se ao longo das décadas de 1990 e 2000, culminando na queda de Saddam Hussein em 2003. O vácuo de poder local agravou sectarismos e foi parte do processo que deu origem ao autoproclamado Estado Islâmico.

Com relação às disputas intrassunitas entre a Arábia Saudita e a Turquia, expressaram-se de maneira mais evidente no Egito, com a queda do governo de Morsi, da Irmandade Muçulmana aliada da Turquia e inimiga da Arábia Saudita – e a ascensão do governo de el-Sisi – aliado da Arábia Saudita e dos EAU. Também fica evidente na Líbia, onde uma aliança tripartite (Arábia Saudita, EAU e Egito) apoia o Exército de Libertação do marechal Haftar, enquanto Turquia e Catar apoiam o GNA/GNU, internacionalmente reconhecido.

Cabe lembrar, por fim, outro ente estatal de relevo, pela sua condição única na região: Israel é uma nação judaica inserida em um entorno com o qual manteve dinâmicas conflituosas durante as mais de sete décadas desde a criação do Estado israelense. Hoje, em paralelo à guerra por procuração entre Irã e Arábia Saudita, há um conflito por procuração entre Irã e Israel. Nesse caso, a Revolução de 1979 também foi ponto de inflexão, e a guerra por procuração teve episódios como o apoio secreto do Irã ao Hezbollah durante conflito no Líbano (1985-2000). Desde a década de 2000, Teerã passou a apoiar o Hamas e a Jihad Islâmica Palestina, em especial na Faixa de Gaza; a reação de Israel foi engendrar campanha com o intuito de prejudicar o programa nuclear iraniano, valendo-se de várias milícias antirregime no Irã. No marco da Guerra Civil Síria, o conflito escalou e, em 2018, converteu-se em ataques diretos entre os dois lados. Israel atua no contexto da Guerra Civil Síria para impedir que armas do Irã cheguem ao Hezbollah, e a rivalidade criou algumas alianças antes consideradas pouco factíveis, a exemplo da coalizão entre Israel e países árabes sunitas. A relação atual se caracteriza por, do lado iraniano, ameaças e hostilidade de seus líderes, cujo objetivo declarado é a destruição do Estado judeu. Nesse contexto, embora Israel não tenha relações diplomáticas com a Arábia Saudita, os países cooperam nos âmbitos diplomático e de inteligência para conter a influência iraniana na região.

III. Afeganistão

a) Da República do Afeganistão a 1979

A instabilidade afegã teve início durante a República do Afeganistão, estabelecida em 1973 na esteira do golpe de Estado que pôs fim ao Reino do Afeganistão, monarquia constitucional que experimentou quatro décadas de paz e relativa estabilidade. O golpe de 1973 teve como causa o descontentamento crescente nas áreas urbanas do Afeganistão, após o país passar por vários períodos de estiagem e de acusações de corrupção e de políticas econômicas equivocadas postas em prática pela família real. A consequência foi a abolição da monarquia por Mohammed Daoud Khan, primo do rei Zahir Shah, e a declaração imediata da República do Afeganistão. Khan se tornaria o primeiro presidente afegão, com apoio de boa parte do Partido Democrático do Povo do

Afeganistão (PDPA), partido comunista nacional, fundado na década de 1960 e que gozava de relações próximas com a União Soviética (URSS).

Durante o governo de Daoud Khan, a URSS passou a investir no Afeganistão, e a influência do PDPA sobre os corpos civil e militar do governo cresceu a ponto de, em 1976, Khan buscar reduzir a presença do partido, com a substituição de seus membros por quadros mais conservadores. Em abril de 1978, após Khan decretar a dissolução do PDPA, integrantes civis e militares filiados ao partido se rebelaram e, em golpe de Estado violento, assassinaram o presidente afegão e sua família, tomando controle da capital Cabul na Revolução de Saur. Embora não houvesse evidências, houve à época forte especulação de envolvimento de Moscou no golpe, o que gerou temores dos Estados Unidos (EUA) e da China de mudanças em um país que se posicionava até então como integrante do mundo não alinhado. Contudo, o governo soviético teria tomado conhecimento do golpe por meio de agências de notícia. Mesmo sabendo das tensões no Afeganistão, o Kremlin não se esforçou em tomar medidas para prevenir eventual golpe comunista no país vizinho.

No poder, o PDPA formou um governo encabeçado por um “conselho revolucionário”, que buscou se equilibrar entre as duas facções do partido, uma mais radical e outra moderada e reformista. Apesar dessa tentativa, a ala mais radical, os khalquistas, assumiram proeminência e adotaram um programa de reforma agrária, abolição de estruturas feudais e tribais e de igualdade para as mulheres. O país foi renomeado para República Democrática do Afeganistão. As medidas ganharam apoio de segmentos urbanos e militares, mas foram encaradas com oposição pelos setores rurais, por irem de encontro aos costumes tradicionais, tribais e religiosos. A consequência disso foi uma série de levantes contra o governo encabeçados pela população rural e pelos clérigos afegãos. Já em 1979, deu-se início ao expurgo de integrantes moderados do governo, além de forte repressão a opositores, sob o comando de Hafizullah Amin, em cujo governo foram executadas quase trinta mil pessoas sob motivação política. O governo de Amin, considerado ilegítimo por Moscou, estava fadado a colapsar em uma guerra civil, que viria a acontecer em dezembro do mesmo ano.

b) História do Afeganistão pós-1979

O período entre 1979-1988 tem como destaque a incursão soviética no país para defender o regime comunista. No marco da repressão do governo de Amin, Moscou estabeleceu aliança com a facção moderada do PDPA, antes de, no dia 24 de dezembro de 1979, invadir o Afeganistão. Houve, de início, pouca resistência, com Amin sendo deposto e executado, dando lugar a Babrak Karmal. Em resposta, países como EUA, Arábia Saudita e Paquistão armam e treinam os *mujahideen*, guerreiros sagrados islâmicos que adotavam táticas de guerrilha, os quais também uniram forças com grupos mais radicais de matriz maoísta, em uma das últimas “guerras por procuração” da Guerra Fria. A intervenção soviética foi duramente criticada em foros multilaterais, a exemplo da Organização para a Cooperação Islâmica (OCI) e da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). Uma resolução foi aprovada nesta última, com apenas 18 votos contrários, além das abstenções; a ação de Moscou foi apoiada apenas por Angola, Alemanha Oriental (RDA) e Vietnã, aliados soviéticos, além da Índia, em ação que buscou contraposição ao rival Paquistão. A intenção inicial soviética era assegurar o controle das principais cidades e estradas, estabilizar o governo de Karmal e retirar-se em um prazo de seis meses a um ano. Porém, apesar do governo moderado buscar conciliação com segmentos religiosos e anistiar os presos políticos durante o regime de Amin, a oposição não se mostrou satisfeita, e a percepção de Moscou é que uma solução

militar exigiria contingente muito maior de soldados. Assim, embora a discussão sobre retirada dos soldados tenha tido início em 1980, apenas em 1988 foi possível auferir avanços substanciais nessa direção. Durante boa parte do conflito, as tropas de Moscou ocuparam os grandes centros urbanos, enquanto os *mujahideen* empreenderam ações de guerrilha nas regiões rurais, que compunham cerca de 80% do território afegão. As dificuldades no terreno acidentado levaram a paralelos com a Guerra do Vietnã. No âmbito político, Karmal perderia o apoio soviético e seria deposto, entrando em seu lugar Mohammad Najibullah, que tentou um governo de reconciliação, restaurando o Islamismo como religião oficial e instituindo uma estrutura com Executivo e Parlamento bicameral. Porém, as medidas não acalmaram os guerrilheiros, que se mantiveram em combate mesmo após os Acordos de Genebra, que definiram a completa retirada soviética em troca do fim do apoio de EUA e Paquistão aos “mujahideen”.

Em 1988, os Acordos de Paz de Genebra são assinados. A retirada da URSS foi concluída em fevereiro de 1989, e as consequências do conflito foram nefastas. Estima-se em dois milhões o número de afegãos mortos no conflito, além de cinco a dez milhões de deslocados, que buscaram refúgio no Paquistão e no Irã, e de outros dois milhões de deslocados internos. Houve grave destruição da infraestrutura afegã, e, do lado soviético, as grandes perdas humanas e o pesado investimento na guerra contribuíram para a dissolução da URSS e, por conseguinte, para o fim da Guerra Fria. Osama Bin Laden, inicialmente combatente pelos *mujahideen*, funda a Al-Qaeda em 1988 com o objetivo inicial de expulsar as tropas russas do território do Afeganistão. Com a Guerra do Golfo e a instalação de bases militares estadunidenses na península arábica, volta-se contra os EUA, dizendo que era o principal obstáculo para o estabelecimento de um Estado baseado no Islã. No Afeganistão, após a saída soviética, não se resolveram as questões domésticas, com a eclosão de nova guerra civil em 1989, entre forças leais ao governo de Najibullah, apoiados pela URSS até 1991, e grupos de oposição, com suporte de EUA e Paquistão. Após tentativa frustrada de golpe de Estado pelos opositores, em 1990, o conflito tomaria seus contornos derradeiros no final de 1991, com a dissolução soviética e, por consequência, o fim do apoio financeiro – o novo governo russo, de Boris Yeltsin, não se mostrou disposto a continuar o apoio a Najibullah. Sem acesso ao mar e sem produção de combustíveis, o governo afegão logo perderia o controle sobre seu aparato militar, em processo que, no fim, levaria à renúncia de Najibullah e à captura de Cabul pelos rebeldes, liderados por Ahmad Shah Masoud. O presidente deposto acabaria capturado e torturado.

Com os *mujahideen* fragmentados em meio a disputas internas por poder, a guerra civil chegaria ao fim em 1992, com o Acordo de Peshawar, que estabeleceu o Estado Islâmico do Afeganistão e um governo interino, antes da convocação de eleições gerais. O governo interino, tendo Burhanuddin Rabbani como presidente, contou com o apoio de todos os partidos, salvo um grupo apoiado pelo Paquistão, que se recusou a reconhecer o governo e se manteve em combate. O quadro caótico se agravava com outro conflito por procuração, entre Arábia Saudita e Irã, que davam suporte a milícias afegãs hostis entre si, em busca de ampliar sua influência e poder militar no Afeganistão. O início de nova guerra civil fez com que o governo recém-formado não tivesse tempo de se organizar, a ponto de sequer haver um sistema de justiça estabelecido. A ausência de um Estado organizado dificultou as negociações por paz, pois inexistiam partes autorizadas a falar pelos envolvidos no conflito.

Em meio ao caos, o Talibã, movimento político-religioso originado em escolas religiosas islâmicas para refugiados afegãos no Paquistão, ganhou força enquanto grupo de oposição aos governantes estabelecidos. Ele surgiu no sul do país, em 1994, formado por estudantes *pashtuns* (etnia majoritária), e pregava a adesão estrita à lei islâmica. Já em 1996, o grupo assumira o controle de várias províncias nas regiões sul e central do Afeganistão, e rapidamente passou a

controlar mais de 90% do território. No fim do mesmo ano, o governo central em Cabul buscou dar início a um processo de consolidação nacional, com eleições democráticas, convidando o Talibã para fazer parte. O grupo religioso, com apoio militar do Paquistão e financeiro da Arábia Saudita, rejeitou o convite, passando a bombardear Cabul no início de 1995, sem distinção entre alvos militares e civis. Em setembro de 1996, o Talibã assume o controle de Cabul, depõe o governo central e estabelece o Emirado Islâmico do Afeganistão.

Tendo vencido a guerra civil em 1996, o Talibã remove Rabbani, visto como corrupto e contrário aos *pashtuns*, e executa Najibullah. Em razão de suas boas relações com a Al-Qaeda, o Talibã permite que o grupo terrorista treine e viva no Afeganistão, em troca de pagamentos e outros benefícios. O Talibã não tem pretensões, ao que tudo indica, para além do Afeganistão, de modo que tal aliança se tornou plausível. Em seu governo, o Talibã, com apoio financeiro, diplomático e militar quase irrestrito do Paquistão, impôs interpretação particular do Islã, com violenta repressão e limitação de direitos civis e políticos. As mulheres foram obrigadas a usar vestimentas que escondem a totalidade de seus corpos, banidas da vida pública e impedidas de utilizar serviços públicos como saúde e educação. O sistema judicial inexistia, com o Talibã cortando mãos ou braços de pessoas acusadas de furtos, e levando a cabo espancamentos públicos arbitrários. Eram comuns execuções coletivas de civis, que incluíram diplomatas iranianos, sequestrados e assassinados pelo Talibã, o que quase levou a uma guerra entre Teerã e Cabul.

Entre 1996 e 2001, o Talibã teve como principal força de resistência a Aliança do Norte, também chamada Frente Unida ou Frente Islâmica Unida para a Salvação do Afeganistão, de Rabbani e do ex-ministro da Defesa Ahmad Shah Masoud. A Frente Unida controlou territórios ocupados por cerca de 30% da população afegã. Do lado do Talibã, outros grupos militantes, a exemplo da Al-Qaeda, atuavam em combate contra forças da Frente Unida. Masoud, que defendia um governo secular e de acordo com o Direito Internacional, buscou negociações com o Talibã, mas viria a ser alvo de um ataque suicida da Al-Qaeda no dia 9 de setembro de 2001, possivelmente para evitar que a invasão posterior o pusesse no poder e no que seria o prenúncio mais eloquente do atentado que viria a ocorrer dois dias depois.

Já no fim da década de 1990, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) inicia a aplicação de sanções (a Resolução 1267 é de 1999). Em 2000, o CSNU impôs embargo de armas contra o Talibã, com o Paquistão sendo acusado por vários países de violar as sanções. No mesmo ano, relatos da inteligência britânica apontaram papel ativo da inteligência paquistanesa no recrutamento e treinamento de integrantes da Al-Qaeda e do Talibã, com o crescimento de Osama bin Laden e Ayman al-Zawahiri, nomes que ganhariam evidência no ano seguinte, com os atentados de 11 de setembro, contra as torres do World Trade Center, em Nova York.

c) O Afeganistão após os atentados de 11 de setembro de 2001

A reação imediata aos ataques veio por meio do Conselho de Segurança Nacional dos EUA, que afirmou que ações militares deveriam ser tomadas contra a Al-Qaeda e contra o Talibã. A primeira ação do presidente George W. Bush, no entanto, foi emitir um ultimato contra o grupo islâmico, para que entregasse Osama bin Laden, fechasse imediatamente todos os seus campos de treinamento de terroristas, entregasse todos os terroristas e seus apoiadores, e franqueasse, aos EUA, acesso total aos campos de treinamento para que fossem inspecionados. A despeito de parcela de seu conselho defender a entrega de Osama, o líder espiritual do Talibã decidiu que o ato poderia levar à desgraça o grupo, que seria visto como fraco, e pontuou que os EUA não deixariam de fazer demandas após a entrega. Assim, o Talibã rejeitou o ultimato, afirmando que

Osama estava protegido por leis tradicionais afegãs de hospitalidade. Além disso, o grupo exigiu provas do envolvimento de Osama nos ataques. Com isso, os EUA e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) iniciariam bombardeios ao Afeganistão. O Talibã chegou a oferecer a entrega de Osama a um terceiro país, o que foi rechaçado por Washington.

Dois dias após o atentado, pela primeira vez na sua história, a OTAN invocou o Artigo 5º do Tratado do Atlântico Norte, segundo o qual cada membro da organização é obrigado a considerar um ataque armado contra um Estado-Membro como um ataque armado contra todos (princípio da defesa coletiva). A invocação do Artigo 5º levaria a operações militares (*Eagle Assist*, de outubro de 2001 a maio de 2002, e *Active Endeavour*, de outubro de 2001 a novembro de 2016) encabeçadas pelos EUA e por seus aliados, em grande medida do continente europeu, mas com a participação de não integrantes da Aliança.

A Guerra ao Terror²⁴⁶ iniciada pelos EUA tem como fundamento a Autorização para o Uso de Força Militar Contra Terroristas (AUMF, na sigla em inglês), assinada pelo presidente Bush uma semana após os ataques. A AUMF, que havia sido aprovada pelo Congresso alguns dias antes, está vigente até hoje e ainda é utilizada como justificativa para várias incursões militares dos EUA no mundo. O ato autorizou o presidente a usar toda a força necessária e apropriada contra nações, organizações ou pessoas identificadas como responsáveis por terem planejado, autorizado, cometido ou colaborado com os ataques de 11 de setembro, ou que abrigassem tais organizações ou pessoas, para prevenir quaisquer atos de terrorismo internacional contra os EUA.

A intervenção norte-americana no Afeganistão teve início oficial em 7 de outubro de 2001, com a Operação *Enduring Freedom*. Contudo, operações sigilosas foram iniciadas duas semanas após os atentados, com a formação de uma equipe de inteligência no norte afegão, que viria a atuar com integrantes da OTAN e com forças terrestres e aéreas dos EUA, capturando várias cidades importantes do Talibã; já em novembro de 2001, o Talibã perdera controle de grande parte do país.

Contudo, restava a questão sobre quem encabeçaria o país após a impressão de vitória sobre o Talibã. Em dezembro de 2001, na Conferência de Bonn, foi estabelecida a Administração Interina Afegã, que foi encabeçada por Hamid Karzai e que viria a tornar-se a Administração Transitória Afegã. À época, o Talibã chegara a sondar a possibilidade de uma rendição condicionada, mas os EUA vetaram qualquer possibilidade de negociações, o que levaria as lideranças do grupo islâmico a partirem para esconderijos nas montanhas de regiões rurais do Afeganistão ou, a exemplo de Osama bin Laden, fugiram para o Paquistão.

A intervenção do final de 2001 foi um sucesso militar retumbante para a coalizão liderada pelos EUA. Com um contingente relativamente reduzido de forças especiais e o apoio de milícias afegãs, cerca de quinze mil integrantes do Talibã foram mortos ou feitos prisioneiros. Contudo, a

²⁴⁶ A Guerra ao Terror, segundo o governo de George W. Bush, definiu cinco objetivos gerais: 1) derrotar terroristas como Osama bin Laden e Abu Musab al-Zarqawi, além de destruir suas organizações; 2) identificar, localizar e aniquilar terroristas e suas organizações; 3) repelir patrocínio, apoio e santuário a terroristas; 4) reduzir as condições subjacentes que os terroristas buscam explorar; 5) proteger cidadãos e interesses norte-americanos em casa e no exterior. Dentro do 3º objetivo, os EUA estabeleceram como objetivos particulares pôr fim ao patrocínio estatal do terrorismo; estabelecer e manter um padrão internacional de responsabilidade a respeito do combate ao terrorismo; fortalecer e manter os esforços internacionais para combate ao terrorismo; cooperar com Estados dispostos e capazes de combater o terrorismo; capacitar Estados frágeis, persuadir Estados relutantes, coagir Estados indispostos a ajudar, intervir e desmantelar apoio material a terroristas; e abolir santuários e refúgios terroristas. Com base no 4º objetivo, os EUA buscam estabelecer parcerias com a comunidade internacional para fortalecer Estados frágeis, prevenir a (re)emergência do terrorismo e ganhar a “guerra de ideais”. No âmbito do 5º objetivo, os EUA buscam integrar a Estratégia de Segurança Nacional; aperfeiçoar medidas para assegurar a integridade, a confiança e a disponibilidade de infraestruturas críticas, físicas e informacionais em território nacional e no exterior; implementar medidas para proteger os cidadãos norte-americanos no exterior; e garantir uma capacidade de gestão integrada de crises.

incapacidade em capturar Osama ou em negociar com o Talibã, ou de incluir o grupo islâmico de alguma forma no novo governo, contribuiria para delinear os contornos de uma guerra desejada por Osama, ao trazer os EUA a um território hostil e desconhecido. No final de dezembro de 2001, a Organização das Nações Unidas (ONU) autorizou uma Força Internacional de Apoio à Segurança (ISAF, na sigla em inglês), com mandato para ajudar o governo afegão a assegurar a segurança em Cabul e nas áreas ao redor. Nos primeiros anos, o mandato não se estenderia além dos limites metropolitanos da capital afegã.

Em junho de 2002, uma grande assembleia viria a eleger Karzai como presidente para os próximos dois anos, no agora chamado Estado Islâmico Transitório do Afeganistão. No final de 2003, foi elaborada e aprovada uma nova Constituição, com o país sendo organizado como república presidencialista com Legislativo bicameral (“República Islâmica do Afeganistão”). Karzai seria reeleito presidente, tanto em 2004 quanto em 2009, e as eleições legislativas de 2005 e 2010 também lhe foram exitosas.

O processo de reconstrução do Afeganistão teve início em 2002, com mais de 14 mil projetos levados a cabo em todo o país, com apoio financeiro do Banco Mundial e doações de mais de vinte países. Contudo, problemas como coordenação insuficiente entre autoridades de diferentes níveis hierárquicos, falta de conhecimento sobre as particularidades locais e corrupção fizeram com que muitos dos esforços não tivessem os resultados esperados.

Com o estabelecimento da ISAF, a intenção do CSNU era viabilizar condições básicas de segurança para o povo afegão, ajudando a administração de Karzai. Porém, os obstáculos a serem enfrentados no Afeganistão foram subestimados pelas forças ocidentais. O contingente enviado ao país mais que decuplicou no período entre 2002 e 2004, em sua maior parte pertencentes às Forças Armadas dos EUA, incumbidas de, além de enfrentar os insurgentes do Talibã, treinar as Forças Armadas e a Polícia Nacional do Afeganistão. Porém, a despeito de a OTAN, das tropas dos EUA e dos soldados afegãos terem conduzido várias ofensivas contra o Talibã, houve pouco ou nenhum avanço, formando-se um impasse após alguns anos.

Em 2009, começaria a tomar forma uma espécie de governo paralelo do Afeganistão, encabeçado pelo Talibã, que incluía seu próprio sistema judiciário. Para tentar neutralizar o grupo islâmico, o presidente dos EUA, Barack Obama, enviou mais trinta mil soldados em seis meses, com a proposta de que iniciaria a retirada até 2012. Após Karzai sugerir um encontro com a liderança do Talibã, a reação do grupo foi a intensificação dos atentados e assassinatos. A postura de Karzai desagradou também outros grupos civis afegãos, que viram no plano do presidente uma forma de agradar à liderança do grupo islâmico às custas da Constituição afegã, do processo democrático e do progresso em direitos humanos, em especial dos direitos das mulheres – para esses grupos, o Talibã não tinha interesse em conciliação, pois seu objetivo era destruir o aparato estatal.

A partir de 2010, alguns dos países integrantes da coalizão ocidental iniciariam sua retirada do Afeganistão, a exemplo dos Países Baixos e do Canadá. As decisões foram encaradas com receio pelo Conselho do Atlântico Norte, pois foram tomadas em momento de crescimento de perdas de soldados e cada vez mais dúvidas a respeito da guerra. No final de 2012, quando o número de tropas chegou ao seu máximo, com 120 mil soldados liderados pela OTAN, sendo metade deles dos EUA, deu-se o início de um processo de transferência de poder para forças locais, com 2014 tendo sido definido como prazo para retirada da maioria das tropas internacionais. Em 2013, Karzai convocou uma grande assembleia e proibiu operações da OTAN que invadissem residências. Apesar da redução das hostilidades, atentados e ataques prosseguiram, tendo como alvos principais bases da OTAN e dos EUA. Em 2014, o vice-presidente dos EUA, Joe Biden,

propôs a continuidade de contingente militar do país após o prazo inicial de retirada, caso a situação de segurança demandasse e o governo e o povo afegãos assim o desejassem, mas, no mesmo ano, dá-se o fim da ocupação formal. Daí em diante, houve permanência residual de tropas, com base em convite afegão. Forma-se um governo após eleições em 2014 sob a presidência de Ashraf Ghani, e uma Constituição é elaborada, com a participação dos EUA. No entanto, o Talibã continua ativo, e surge o Estado Islâmico, também ativo em partes do país.

A partir de 2015, negociações de paz tiveram início, com o marco inicial sendo um encontro organizado no Catar entre insurgentes do Talibã e representantes de outros setores, incluindo o presidente afegão, tendo como pauta o fim da guerra. Em 2016, o governo de Cabul assinou um acordo de paz com o Hekmatyar's Hezb-e Islami Gulbuddin, então o segundo maior grupo insurgente contrário ao governo, ação que se mostrou controversa, por conta de crimes de guerra cometidos pelo grupo. No ano seguinte, as tensões cresceram entre os EUA e o Paquistão, após acusações do presidente Donald Trump de que o país asiático estaria dando suporte ao Talibã. O presidente Ashraf Ghani propôs negociações de paz com o Talibã, que incluiriam a legalização do grupo islâmico como partido político. Apesar de mais de vinte países e organizações darem apoio à proposta, ela acabou rejeitada, pois o Talibã negou-se a negociar com o governo afegão. Para o grupo islâmico, a negociação deveria ocorrer diretamente com os EUA, e a condição seria a retirada total do país, reivindicação rejeitada pela Casa Branca. Em 2018, um cessar-fogo de três dias foi negociado, mas, após o governo afegão anunciar que a trégua seria estendida em mais dez dias, o Talibã rejeitou a ação e reiniciou suas ações militares. Em 2019, após impasse quanto ao resultado das eleições presidenciais, nas quais tanto Ghani, em campanha de reeleição, quanto seu rival, Abdullah Abdullah, se declararam vencedores, decidiu-se por acordo de poder compartilhado entre os dois, cabendo a Abdullah as negociações de paz com o Talibã.

Após anos de negociações e incertezas, em 2020 foi concluído o Acordo de Doha, entre o governo de Donald Trump e o Talibã. Nos termos do acordo, os EUA retirariam de forma completa, mas gradativa, suas tropas do Afeganistão, em intervalo de 14 meses, em troca do compromisso do Talibã de não permitir o restabelecimento da Al-Qaeda no país e de engajar-se em diálogo com o governo afegão (que não foi parte do acordo). O acordo também demandava ao presidente afegão a libertação de cinco, mil prisioneiros do Talibã, em troca da libertação pelo grupo islâmico de mil soldados afegãos capturados. Ghani, não tendo concordado com o acordo, rejeitou a libertação de prisioneiros, afirmando que isso não era prerrogativa dos EUA e acrescentando que ele rejeitaria quaisquer outras solturas como requisitos para diálogos entre o governo e o Talibã. O Talibã, por sua vez, respondeu reafirmando que não iniciariam qualquer negociação com Ghani até a libertação de seus prisioneiros.

A situação levou ao recrudesimento dos ataques pelo Talibã, com o grupo lançando mais de 4,5 mil ataques contra forças governamentais, durante os 45 dias após a assinatura do acordo, mais de 70% de aumento em relação ao mesmo período no ano anterior. Os EUA, que haviam cessado os bombardeios aéreos contra o Talibã, retornariam a fazer ataques pontuais contra o grupo em março de 2020. Ghani aceitaria libertar 1,5 mil prisioneiros do Talibã, com a condição de que eles se comprometessem a não retornar ao combate. O Talibã rejeitou a proposta, insistindo na libertação total e incondicional dos cinco mil prisioneiros, o que viria a ser aceito por Ghani em agosto. Apenas 400 dos prisioneiros permaneceriam detidos, acusados de crimes graves contra civis, com seu destino decidido por uma grande assembleia. A assembleia decidiu a favor da soltura, e assim o total dos cinco mil militantes acabaram libertados.

Teriam início, assim, as negociações domésticas entre o Talibã e o governo afegão, com a primeira rodada de conversas no Catar. Porém, a paz duraria pouco, com autoridades do Talibã

acusando o governo de Ghani de retardar a libertação de cem prisioneiros do grupo islâmico. Assim, as negociações acabaram sem resultado, com o aumento da violência pelo Talibã, que seria exacerbada pelo início do processo de retirada das tropas dos EUA, já em março de 2020. O número de soldados, em janeiro de 2021, já havia sido reduzido para apenas 2,5 mil, com o prazo inicial para retirada completa em maio de 2021, conforme o Acordo de Doha.

Ao assumir o poder, em janeiro de 2021, Joe Biden anunciou que buscaria revisar os termos de Doha, com atenção ao prazo inicial decidido por Trump. Em abril de 2021, Biden anunciou sua intenção de retirar todos os soldados norte-americanos até 11 de setembro de 2021, aniversário de vinte anos dos atentados contra as torres do World Trade Center. Essa data seria adiantada para 31 de agosto pouco tempo depois. Com o início da retirada das tropas em maio, o Talibã passou a ampliar os ataques contra o governo afegão, capturando cidades rurais e cercando capitais regionais, para depois tomá-las sem enfrentar grande resistência. Na época, a inteligência dos EUA alertou que o governo afegão colapsaria entre seis e doze meses após a retirada do país; a resposta de Biden foi manter a retirada, independentemente da situação.

Em meados de agosto, praticamente todo o Afeganistão estava sob o controle do Talibã, que já havia cercado e estava em preparação para marchar na direção de Cabul. O presidente Ghani fugiu para o Tajiquistão, com a capital afegã sendo capturada no mesmo dia, sem nenhuma resistência do aparato policial e militar do governo. O restante das tropas da OTAN no país ocupou o aeroporto internacional de Cabul, evacuando centenas de milhares de funcionários civis, militares e cidadãos de outros países. Antes da retirada completa, em 30 de agosto, as forças da coalizão destruíram estruturas do aeroporto e as aeronaves que estavam lá localizadas, para impedir o uso das instalações pelo Talibã. Biden, apesar de reconhecer que o colapso do governo veio muito mais rapidamente do que o previsto, defendeu a decisão de retirada, culpando autoridades afegãs, que foram incapazes de alcançar um acordo político e fugiram do país.

Na esteira da retirada da coalizão, o Talibã capturou o aeroporto e anunciou que formaria um novo governo. Um conselho de coordenação foi constituído para atuar na transição de poder ao Talibã, com representantes de grupos islâmicos e líderes políticos civis, como Karzai e Abdullah. Porém, os dois últimos não viriam a ter qualquer função no futuro governo, vivendo na prática em prisão domiciliar, no agora Emirado Islâmico do Afeganistão, fundado no mesmo dia da tomada da capital, em 15 de agosto de 2021.

d) Afeganistão atual sob o regime do Talibã

Após a confirmação do triunfo do Talibã no território do Afeganistão, houve tentativa do vice-presidente da República Islâmica, Amrullah Saleh, de reivindicar a presidência do país. Contudo, o Talibã, que já tinha sob controle a quase totalidade do território afegão, avançou sobre as últimas porções controladas por forças da resistência, obrigando Saleh a fugir.

Alguns incidentes pontuais ocorreram, a exemplo de confrontos entre grupos afegãos e iranianos na fronteira entre os países, no final de 2021. Entretanto, o principal foco de tensões foram ações de guerrilha por parte de grupos opositores ao Talibã, a exemplo da Frente Nacional do Afeganistão, que defende o retorno da república afegã e passou a enfrentar as forças do grupo islâmico já no quadrimestre final de 2021. A resistência ganhou o apoio de outras milícias que surgiram desde o retorno do Talibã ao poder, e as tentativas de negociação entre os dois lados, até então, não auferiram êxito em pôr fim às hostilidades. Apesar de resistirem, os grupos rebeldes que atuam no Afeganistão têm pouco em comum a não ser a oposição ao Talibã, o que dificulta sua atuação coesa e reduz a ameaça ao governo do grupo islâmico.

Apesar de o Talibã ter-se apresentado como mais moderado, com respeito a direitos humanos, mulheres, minorias, logo de início realizou execuções e prisões arbitrárias, além de recriar o Ministério da Virtude e Prevenção do Vício, embora tenha anunciado permissão para que mulheres estudem, desde que em salas segregadas e com vestimentas islâmicas. Na política, não há previsão de eleições, minorias foram excluídas do governo. Na esfera diplomática, pediu que os países mantenham embaixadas abertas. Mantém relações positivas com China, Rússia, Paquistão, inclusive com reuniões realizadas antes da tomada de poder, embora não tenha recebido reconhecimento formal. Com países ocidentais, apesar da relutância em manter contatos, já houve reunião com os EUA, além do fato de terem como inimigo comum o Estado Islâmico de Khorasan (ISIS-K), uma ameaça maior que o Talibã ao Ocidente, o que pode incentivar contatos diplomáticos. No campo econômico, há aumento da taxa de pobreza e da fome, além de um cenário de recessão. Diversos países retiraram ou congelaram auxílios que forneciam ao Afeganistão, motor fundamental da economia do país após 2014.

Com relação a grupos extremistas, há confrontos com o ISIS-K, que reivindicou atentado no aeroporto de Cabul, e que considera o Talibã parceiro dos EUA. O ISIS-K é o braço do Estado Islâmico do Iraque e do Levante (ISIS ou ISIL, também conhecido como Daesh) ativo na Ásia Central e no sul da Ásia. Originário do Paquistão, começou como um grupo estudantil armado pertencente à organização central Tehrik-i-Taliban Pakistan (TTP). Migrou para o Afeganistão e jurou lealdade ao ISIS e ao então chefe Abu Bakr al-Baghdadi. No início de 2015, o ISIS acolheu oficialmente os terroristas em sua própria rede e anunciou sua expansão na Ásia Central como ISIS-K. Na época, o ISIS estava no auge de seu poder no Iraque e na Síria e foi capaz de fornecer apoio financeiro e pessoal. Com a perda de poder do ISIS, o apoio foi reduzido, mas, de acordo com a ONU, ainda há contatos entre as lideranças do ISIS e ISIS-K. Por outro lado, o ISIS-K é salafista, linhagem menos popular no Afeganistão, o que pode dificultar eventual apoio popular. Com a Al-Qaeda, há boas relações que devem ser mantidas, ainda que discretamente. Eventual separação poderia enfraquecer a linha dura do Talibã e causar ruptura interna, além de os dois grupos terem interesses geopolíticos distintos. De todo modo, o país deve ter uma inserção internacional melhor que no primeiro período, sobretudo em razão da ascensão chinesa e russa, o que dificultará o isolamento geopolítico e a aprovação de sanções no CSNU.

No segundo semestre de 2022, um ano após o retorno do grupo ao poder, diversas consequências já podem ser observadas, analisadas nos tópicos a seguir.

i. Crise humanitária

Mesmo após receber mais de US\$ 57 bilhões de auxílio financeiro de países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) entre 2001 e 2019, 40 milhões de afegãos²⁴⁷ encontram-se abaixo da linha de pobreza, e 23 milhões de afegãos²⁴⁸ (entre os quais, dez milhões de crianças) encontram-se em situação de insegurança alimentar crítica. O país também enfrenta a crise sanitária e pobreza crescente, entre outras dificuldades apontadas por dados da ONU. O país dependia fortemente da ajuda externa, responsável pelo financiamento integral de setores como educação, transportes, saúde e infraestrutura. Agora, a desnutrição, a mortalidade infantil e a redução da expectativa de vida refletem o choque da suspensão de bilhões de dólares em assistência – inclusive do Banco Mundial –, das sanções e do corte do país do sistema financeiro global. A ONU instou os países a aumentar

²⁴⁷ Praticamente toda a população afegã.

²⁴⁸ Mais da metade da população.

drasticamente a ajuda, mas o auxílio não foi restaurado pelos países. O CSNU concordou recentemente que, por um ano, fornecer assistência humanitária não violará as sanções. Os EUA usaram metade do valor que havia depositado pelo Afeganistão em contas no país para ajuda humanitária, enfrentando muitas críticas à decisão. Especialistas discutem estratégias eficientes de uso do dinheiro afegão congelado no exterior para revertê-lo em benefício da população e não do governo. Houve um terremoto no sudeste do Afeganistão em junho de 2022: o Talibã prestou auxílio (melhora da imagem interna), mas bastante limitado em razão da dificuldade financeira e das sanções internacionais. A Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão (UNAMA, na sigla em inglês) foi renovada em 2021 até março de 2023. Há deslocamentos forçados: observa-se um novo fluxo de migrações rumo ao Paquistão, ao Irã e ao Tadjiquistão.

ii. Direitos das mulheres

O Talibã repetidamente negou as promessas de restaurar a educação para meninas afegãs, restabeleceu a necessidade de que as mulheres tenham um acompanhante masculino quando saem de casa, segregou as mulheres de acomodações públicas, impôs restrições à participação das mulheres na força de trabalho e censurou severamente a representação das mulheres na mídia. Mais recentemente, restabeleceu o uso da burca, sob pena de punição coletiva, e banuiu as mulheres do ensino universitário. Desaparecimentos de mulheres ativistas e violência baseada em gênero – incluindo estupro e venda de meninas de até nove anos para casamentos forçados – dispararam. Em resposta, mulheres afegãs organizaram protestos e exigiram representação igual em reuniões internacionais com o Talibã. Também fizeram publicações nas mídias sociais advertindo a comunidade internacional. Especialistas apontam um contraste entre a bravura dessas mulheres e a atitude da comunidade internacional. Desde a queda de Cabul, os líderes mundiais não fizeram além de declarações para garantir os compromissos ou responsabilizar o Talibã por seus abusos e promessas quebradas. As agências das Nações Unidas excluíram as mulheres das reuniões com os ministros do Talibã. Os países ocidentais com políticas externas feministas inclusive levaram-nos em jatos particulares para participar de cúpulas de alto nível.

iii. Economia

Segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI), a já frágil economia afegã²⁴⁹ corre o risco de sofrer contração de 30%, devido ao estancamento de auxílio externo, ao congelamento dos ativos afegãos no exterior e à virtual paralisia do sistema bancário afegão, desprovido de liquidez. A retirada de mulheres do mercado de trabalho e de meninas da vida escolar compromete a renda e o crescimento econômico imediato e a longo prazo. Outro grave problema é o ópio, cuja produção aumentou após a tomada do poder pelo Talibã, a despeito de decreto que proibiu a produção e venda de narcóticos²⁵⁰. Atualmente, 25% do produto interno bruto (PIB) afegão e 80% dos meios de subsistência da população dependem da agricultura, gravemente afetada por secas cada vez mais frequentes e intensas; o fenômeno climático *la niña* atingiu gravemente o país. Conquanto exporte algodão e frutas, o Afeganistão lidera a produção mundial de ópio, que

²⁴⁹ O PIB do Afeganistão ocupa a 115ª posição no *ranking* mundial.

²⁵⁰ O cultivo de efedra, planta base para a produção de metanfetaminas, também aumentou; além da produção, o consumo de drogas tem aumentado no país. Erradicar o cultivo de opiáceas intensificaria a pobreza nas zonas rurais, porém, com elevado custo político para o Talibã.

responde por 6% a 11% do PIB nacional. As atividades econômicas ilícitas cresceram exponencialmente após 2001, sendo o ópio a mais lucrativa delas²⁵¹. Embora rico em recursos minerais²⁵², alguns estratégicos, como terras raras e lítio, além de talco, mármore e pedras e metais preciosos, o Afeganistão do Talibã não tem atraído investimentos estrangeiros, indispensáveis ao desenvolvimento de uma indústria mineradora. Apenas a China manifestou interesse em continuar a investir no setor minerador.

iv. Forças de oposição

Senhores da guerra exilados e líderes étnicos que fugiram do Afeganistão no ano passado antes da vitória do Talibã estão ameaçando uma guerra civil, a menos que o Talibã comece a negociar para deixá-los voltar para casa e recuperar seu poder e autoridade. Uma reunião realizada em Ancara selou o grupo intitulado de “Alto Conselho de Resistência Nacional”, que conta, inclusive com parentes de Ahmad Shah Masoud. Em meio à fome de milhões e à implosão econômica, o grupo tem vários fatores a seu lado para demandar negociações. Ademais, há resistências internas surgindo no Afeganistão, com confrontos no norte e oeste do país. Os combates foram relatados em várias províncias, incluindo Panjshir, Ghazni e Herat. O grupo mais destacado internamente é um movimento de ex-oficiais, membros de milícias locais e forças de segurança afegãs que se autodenominam Frente de Resistência Nacional. Está sediado na montanhosa província de Panjshir, no norte, e lançou ataques de guerrilha em várias outras províncias. Os principais problemas enfrentados pela resistência são a falta de unidade, de liderança e de refúgio transfronteiriço. Não há apoio internacional ou linhas de suprimentos – apesar de terem solicitado –, já que os EUA disseram que Washington “não apoia a oposição violenta organizada”, e os Estados vizinhos da Ásia Central, apoiados pela Rússia, assim como Paquistão e Irã, não querem fortalecer uma resistência contra o Talibã, com receio de o Afeganistão cair em uma guerra civil total. A população, após 40 anos de conflito, pode não mais querer se engajar em mais um conflito, mesmo que seja contra o Talibã. Assim, esses grupos dificilmente seriam capazes de vencer o Talibã, mas podem causar prejuízos, seja pela aproximação com populações locais, seja pelo uso do conhecimento do terreno para uma insurgência estilo guerrilha. Esse parece ser o temor do Talibã, e a resposta violenta às revoltas foi lida como sinal disso.

v. Terrorismo

No acordo com os EUA, o Talibã prometera romper com a Al-Qaeda. Na prática, porém, isso jamais ocorreu, e membros da organização e da sua afiliada no subcontinente indiano permanecem no Afeganistão; inclusive, o ex-líder Zawahiri morava em Cabul quando foi morto. No entanto, a principal ameaça identificada pelos EUA é o ISIS-K, que se beneficiou da abertura de prisões pelo Talibã e recrutou combatentes desprivilegiados e ex-militares afegãos. Outros grupos extremistas, como o TTP²⁵³, o Movimento Islâmico do Uzbequistão (IMU, na sigla em inglês), o Movimento Islâmico do Turquestão Oriental anti-China e muitos outros estão agora sob a proteção de um Estado. Um relatório de 2022 do *Congressional Research Service* (CRS) destaca

²⁵¹ A economia do ópio e da papoula é mais lucrativa do que o tráfico de armas e de pessoas no Afeganistão.

²⁵² As estimativas do valor econômico potencial da exploração desses recursos variam entre US\$ 1 bilhão e US\$ 3 bilhões, segundo dados de 2012-2013.

²⁵³ O Terik-i-Taliban Pakistan (TTP) busca estabelecer um califado no Paquistão e já realizou mais de cem ataques nesse país, a partir do território do Afeganistão.

que a Rede Haqqani, aliada da Al-Qaeda e componente oficial e semi-autônoma do Talibã, continua em atividade; o grupo é responsável por alguns dos mais mortíferos ataques durante a guerra. O Talibã diz estar cumprindo o Acordo de Doha de 2020.

vi. Obstáculos à ação do Tribunal Penal Internacional

Cerca de 50 mil civis perderam a vida ao longo das últimas duas décadas, e mais de 122 mil nacionais fugiram do país quando o Talibã tomou o poder, em contexto de graves e generalizadas violações aos direitos humanos. A investigação de crimes de guerra cometidos em solo afegão pelo Tribunal Penal Internacional (TPI) concentrar-se-ão, porém, apenas nas violações perpetradas pelo Talibã e pelo ISIS-K, em detrimento daquelas cometidas pelas forças afegãs, estadunidenses e comandadas pela *Central Intelligence Agency* (CIA), devido às pressões e sanções dos EUA sobre o TPI e a ex-procuradora Fatou Bensouda.

vii. China

A China tem feito investimentos e parece querer ampliar sua influência no país. O potencial mineral do Afeganistão é de grande interesse para a China em termos de proximidade, escala e importância estratégica para o desenvolvimento de infraestrutura regional, as empresas chinesas também estão cientes das complicações que surgem ao tentar explorá-lo. Além disso, ferro e carvão também se mostram interessantes; porém, uma das maiores preocupações de Pequim sobre o Afeganistão é que o governo do Talibã possa entrar em colapso. Pequim esperava que o Talibã trouxesse um governo inclusivo, o que ajudaria a trazer alguma estabilidade a Cabul e unidade ao país. Na ausência disso, Pequim concluiu que a única resposta é apoiar o governo e garantir que ele não entre em colapso caoticamente. O desafio que a China enfrenta é como fazer isso sem assumir a responsabilidade por tudo o que acontecer no Afeganistão.

viii. Reconhecimento internacional

Oficialmente, nenhum país estendeu reconhecimento diplomático ao Emirado Islâmico do Afeganistão, nova forma do regime desde agosto de 2021. A AGNU adiou indefinidamente uma votação sobre o pedido de credenciamento (em setembro de 2021, o novo governo indicou representante permanente junto à ONU) para representar o Afeganistão nas Nações Unidas.

Muitos países ocidentais fecharam embaixadas em Cabul depois que o Talibã assumiu o poder. França, EUA e Reino Unido declararam que não reconhecerão o Talibã como novo governo, embora Londres tenha manifestado a intenção de manter comunicações diretas com o grupo islâmico.

Outros países, como Catar, China, Paquistão e Rússia, realizaram contatos diplomáticos informais com os representantes do novo regime e credenciaram diplomatas indicados pelo Talibã. O Talibã indicou um encarregado de negócios junto à embaixada do Afeganistão em Islamabad, contudo, como o Paquistão não reconhece formalmente o governo do Talibã, não há o título de embaixador. Em agosto de 2022, o governo do Talibã concordou em reabastecer o Irã com água do rio Helmand, conforme o Acordo de Água de Helmand de 1973. A Rússia, por sua vez, embora não tenha reconhecido o Emirado Islâmico, manifestou a intenção de desenvolver laços com o Talibã, apesar de ter deixado claro que não tem pressa em reconhecer o novo regime. Em setembro, Afeganistão e Rússia assinaram acordo para o fornecimento de gasolina, diesel e gás ao país.

centro-asiático. O acordo dá-se em linha com o objetivo de Cabul de diversificar seus parceiros comerciais.

IV. Curdos

a) Características gerais do povo curdo

Os curdos formam a maior nação do mundo sem um Estado, com mais de 30 milhões de pessoas. Concentram-se na Turquia, no Iraque, no Irã, e na Síria, além de estarem presentes em outros países da região, em menor número, como na Armênia, no Líbano e na Geórgia. Entre as características gerais do povo curdo que se pode destacar estão sua origem (iraniana, nativa das regiões montanhosas da Ásia Ocidental), sua religião (majoritariamente muçulmana sunita, de escola xafeísta) e sua língua (a língua curda é um idioma indo-europeu, do ramo indo-iraniano). Outra característica geral é o pleito por independência, que, entretanto, não aglutina de maneira uniforme toda a população de origem curda. Também como traço mais ou menos comum, houve tentativas de assimilação cultural nos quatro países em que estão majoritariamente concentrados.



Fonte: IstoÉ

b) Pleito histórico por independência

O pleito histórico do povo curdo por independência é indissociável do contexto da Primeira Guerra Mundial, em que se destacam a dissolução do Império Otomano, os acordos de Sykes-Picot (1916), de Sèvres (1920) e de Lausanne (1923), além das Conferências de Sevrès (1920) e do Cairo (1921). Como antecedente, pode-se indicar que o movimento nacionalista curdo começa a ganhar força na década de 1880. São também exemplos de expressão política e de autodeterminação de curdos na História o Reino do Curdistão, entre 1922 e 1924 no mandato britânico da Mesopotâmia, e a República de Ararate, tentativa emancipacionista curda no nordeste da Turquia entre 1927 e 1930, que foi reprimida pelo exército turco.

As posições internacionais sobre o pleito variam no tempo e justificam-se conforme o binômio autodeterminação dos povos *versus* integridade territorial. Durante a Primeira Guerra

Mundial, houve promessa das potências ocidentais em favor da criação de um Estado curdo. Posteriormente, houve apoio – ao menos retórico – da União Soviética (URSS) ao Curdistão Vermelho (unidade administrativa no Azerbaijão a partir de 1923 até os expurgos de Stalin) e à efêmera República de Mahabad em 1946 e 1947, no Irã, com participação destacada do clã Barzani.

c) Situação dos curdos no Iraque

Nas últimas décadas, os curdos cumpriram papel importante no cenário político do Iraque e estiveram envolvidos nas duas Guerras do Golfo. Durante a Guerra Irã-Iraque, foram alvo do ataque químico de Halabja. Em 1992, a região ganha autonomia *de facto*, em decorrência dos desdobramentos daquela guerra, e, de 1994 a 1997, os curdos estiveram no centro de um conflito interno em que se opuseram ao poder central iraquiano. No ano de 2005, com o governo que se estabeleceu após a queda de Saddam Hussein, mudanças constitucionais formalizaram a autonomia da região curda.

Destaca-se, ainda, o papel do Exército *peshmerga* no combate ao terrorismo. As forças *peshmerga* do Curdistão existem desde o advento dos movimentos de independência curda em 1920. Com a nova constituição iraquiana de 2005, foram oficialmente reconhecidas como tropas regulares do Curdistão iraquiano, região onde o Exército do Iraque está proibido por lei de atuar. Essas forças têm atuado no combate ao Estado Islâmico e contam com o apoio e cooperação do Departamento de Defesa dos Estados Unidos (EUA).

Existem dois grandes partidos curdos no Iraque: o histórico Partido Democrático do Curdistão (KDP, na sigla em inglês), formado em 1946 e controlado pela família Barzani; e sua secessão mais famosa, o União Patriótica do Curdistão (PUK, na sigla em inglês), fundado em 1975, que foi o partido dos ex-presidentes Jalal Talabani e Fuad Masum e que já travou guerra civil com o KDP, nos anos 1990.

Em 25 de setembro de 2017, foi realizado plebiscito na região sobre o processo de independência, o qual recebeu o voto favorável de mais de 92% dos votantes, apesar do baixo apoio e reconhecimento internacionais. Ao resultado do plebiscito se seguiu a repressão do governo iraquiano. A legalidade do referendo foi rechaçada por Bagdá, e, além do fortalecimento de medidas repressivas visando reprimir demonstrações sociais de independentismo, foram realizadas ações militares imediatas contra o território do Curdistão. A região autônoma acabou perdendo 40% de seu território, com destaque para a região petroleira de Kirkuk. A realização do plebiscito também gerou movimentações contrárias do Irã, que utilizou tropas em apoio ao Iraque nas regiões curdas situadas em suas fronteiras.

O presidente do Curdistão Iraquiano é Nechirvan Barzani, sucedendo seu irmão, Masoud, que foi o presidente da região de 2005 a 2017, quando renunciou ao cargo, após o fracasso do plebiscito e em um momento em que o poder curdo optava claramente por buscar um relaxamento das tensões subsequentes. Seu atual primeiro-ministro é Masrour Barzani. O vice-primeiro-ministro é do PUK.

O atual presidente do Iraque, Abdul Latif Rashid, é integrante do PUK. O ex-presidente do país, Barham Salih, também foi primeiro-ministro do Curdistão Iraquiano e integrante do PUK.

Para mais detalhes sobre o Iraque, ver subseção posterior.

d) Situação dos curdos na Síria

A questão dos curdos na Síria ganha em relevância a partir da guerra civil que se instaurou no país em 2011 e do combate ao autodenominado Estado Islâmico do Iraque e do Levante (ISIS ou ISIL, também conhecido como Daesh). Os curdos são componentes importante das Forças Democráticas Sírias (FDS)²⁵⁴, por meio do Partido da União Democrática (PYD, na sigla em curdo) e de seu braço armado, as Unidades de Proteção Popular (YPG, na sigla em curdo). Estão concentrados espacialmente na região de Rojava, o Curdistão Sírio, que detém autonomia *de facto* desde 2012, por meio de autodeclaração. Tornou-se uma administração transitória em 2013, região autônoma em 2014 e federação em 2016.

Como outra entidade política importante, pode-se mencionar o Conselho Nacional Curdo (KNC, na sigla em inglês), fundado em 2011, com apoio do clã Barzani. Foi criada como oposição de centro-direita ao PYD, mas perdeu apoio de alguns partidos progressivamente e hoje é quase inexistente.

Ainda que a Síria tenha historicamente reprimido os curdos, como estratégia de projeção de poder regional e de enfraquecimento de rivais, o PUK iraquiano e o Partido dos Trabalhadores do Curdistão (PKK, na sigla em curdo) turco foram ambos apoiados por Hafiz al-Assad na década de 1980, até serem expulsos do país. Tanto o PKK quanto o PYD são parte da União das Comunidades do Curdistão (KCK, na sigla em curdo), um movimento político de orientação confederalista.

Nos últimos anos, houve retração do apoio ostensivo norte-americano. Em novembro de 2019, os EUA anunciaram que a sua retirada seria parcial, de forma que manteriam contingente em algumas cidades, com o objetivo de combater o Estado Islâmico e de proporcionar a defesa diante dos ataques turcos ao território sírio. Entre o fim de 2019 e o início de 2020, houve acordo de cessar-fogo entre Turquia e Rússia, bem como aconteceu a aproximação entre o governo de Bashar al-Assad e as lideranças de Rojava.

O conflito sírio segue em curso, e os curdos também são alvos dos ataques turcos no norte do país. Nesse sentido, continuam cobrando o retorno do engajamento estadunidense na região. Um fator complicador desse desígnio é a guerra na Ucrânia, que trouxe para Washington a necessidade de dialogar com Ancara acerca de uma postura favorável à entrada de países nórdicos na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Em novembro de 2022, a Turquia realizou múltiplos ataques contra alvos curdos na Síria. Nessa ocasião, o governo turco justificou os seus atos como sendo uma resposta a grupos terroristas que teriam levado a cabo um atentado com bomba, em Ancara, semanas antes.

Para mais detalhes sobre a Síria, ver seção posterior.

e) Situação dos curdos na Turquia

Na Turquia, há uma repressão política e sociocultural acentuada contra e as aspirações autonomistas dos curdos. As rebeliões separatistas e populares são um fenômeno comum da luta política. O PKK, fundado em 1978, é considerado grupo terrorista por Turquia, EUA, União Europeia (UE), Japão, entre outros, e está engajado em conflito aberto com o governo turco, desde meados da década de 1980, com períodos de distensão e tregua.

²⁵⁴ Outro componente curdo das FDS que ganhou expressão foram as Unidades de Proteção das Mulheres (YPJ, na sigla em curdo).

A questão dos curdos na Turquia acaba impactando a posição turca no conflito sírio. A transnacionalidade da presença curda promove, por exemplo, os laços entre organizações como as YPG, da Síria, e o PKK, da Turquia.

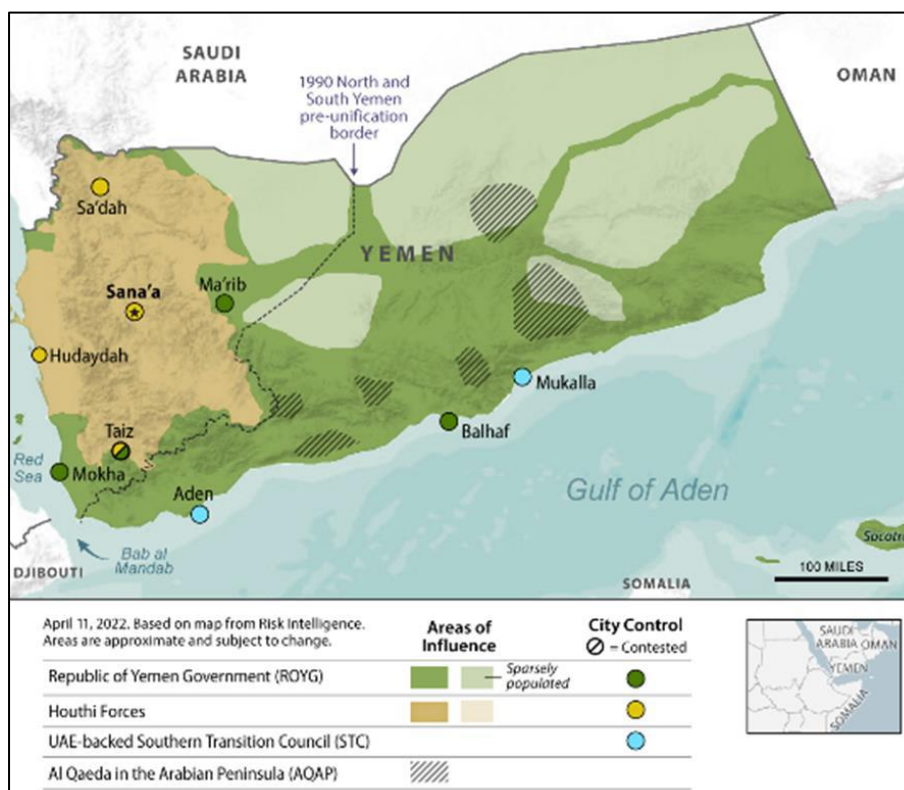
A principal formação política legalizada dos curdos é o Partido Democrático das Regiões (DBP, na sigla em turco), que, em aliança com o Partido Democrático dos Povos (HDP, na sigla em turco), conseguiu superar, nas eleições parlamentares de 2018, o coeficiente de barreira eleitoral e está representado na Grande Assembleia Nacional (uma cadeira do DBP e 56 cadeiras do HDP).

A aliança HDP-DBP é acusada de ter laços estreitos com o PKK. Sob essa alegação, depois que investigações foram abertas em março de 2021, o governo turco prendeu integrantes do HDP e baniu politicamente mais de 400 pessoas e o Tribunal Constitucional está analisando petição que visa a colocar o partido na ilegalidade,

Para mais detalhes sobre a Turquia, ver subseção posterior.

V. Iêmen

No que vem sendo considerada a pior crise humanitária da atualidade, a guerra civil no Iêmen coloca cerca de 80% dos 30 milhões de habitantes em necessidade de ajuda humanitária, e estima-se que já deslocou quatro milhões de pessoas. A insegurança alimentar, a fome e as epidemias de cólera e de outras doenças, além da violência do conflito, já mataram mais de 370 mil pessoas. Se por um lado a guerra na Ucrânia e a pandemia de COVID-19 agravaram a situação humanitária, por outro, a trégua patrocinada pela Organização das Nações Unidas (ONU), que se tem sustentado desde abril de 2022, permitiu a entrega de combustível e de ajuda humanitária através do porto de Hodeida. Entretanto, não se vislumbra uma solução permanente para o conflito.



Fonte: Congressional Research Service

O conflito opõe os *houthis*, apoiados pelo Irã, e as forças anti-*houthis*, que são apoiadas pela Arábia Saudita e pelos Emirados Árabes Unidos (EAU). Os *houthis*, autodenominados *Ansar Allah* (“partidários de Deus”, em árabe) são um grupo xiita zaidita²⁵⁵, minoritários no Iêmen, e originários de Saada, no extremo norte do país. O grupo tem longo histórico de conflito com outras tribos iemenitas e com a Arábia Saudita. Nas forças anti-*houthis*, é possível identificar dois grupos de interesses. O primeiro é representado pelo governo internacionalmente reconhecido do Iêmen, liderado, até abril de 2022, por Adbrabbu Mansour Hadi, internamente apoiado pelo Islah (partido sunita, próximo da Irmandade Muçulmana), pelo *General People’s Congress* (GPC, antigo grupo político do ex-presidente Ali Abdullah Saleh) e externamente pela Arábia Saudita. O segundo, que defende maior autonomia da região sul do Iêmen, reúne o Conselho de Transição do Sul (STC, na sigla em inglês), a Resistência Nacional, liderada por Tareq Saleh, além de outros grupos, como o salafista *Giant Brigades* e a Guarda Republicana. Desde 2019, quando patrocinaram o Acordo de Riade entre o governo Hadi e o STC, Arábia Saudita e os EAU têm buscado unificar a liderança anti-*houthi* sem sucesso. Em abril de 2022, no contexto da trégua patrocinada pela ONU, Hadi deixou a presidência e transferiu o governo do Iêmen para o Conselho de Liderança Presidencial (CLP), composto por oito membros e com representação paritária entre o norte e o sul. O CLP é liderado Rashad al-Alimi e conta com a participação de outras lideranças como Tareq Saleh.

Ali Abdullah Saleh governou o Iêmen do Norte desde 1978 e manteve o posto após a unificação do país em 1990. Em 2011, na esteira da Primavera Árabe, perdeu apoio interno e foi convencido pelos países do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) a deixar o poder; contudo manteve-se ativo politicamente e tentou retomar o poder sabotando o processo de transição política, liderado por Hadi, que havia sido seu vice-presidente por 17 anos. Saleh aliou-se aos *houthis*, que, insatisfeitos com a transição política, atacaram o governo Hadi.

A guerra civil começa em setembro de 2014, quando os *houthis* e Saleh conquistam a capital Sanaa e a cidade portuária de Hodeida e, em janeiro de 2015, forçam a renúncia do presidente Hadi. Dias depois, Hadi reestabelece seu governo em Áden, no sul do país. Diante da ofensiva *hosuthi* contra Áden, Hadi foge para Arábia Saudita. Em 2015, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) aprovou a Resolução 2216, que reconheceu a legitimidade do governo Hadi e autorizou embargo de armas aos *houthis*, que seria implementado pelo Mecanismo de Verificação e Inspeção das Nações Unidas para o Iêmen (UNVIM, na sigla em inglês). A pedido do presidente iemenita, os sauditas organizam uma coalizão de países árabes²⁵⁶ contra os *houthis* e, inicialmente, conseguem frear seu avanço por meio de ataques aéreos. Em dezembro de 2017, Saleh anuncia que estaria pronto a negociar com os sauditas e o governo Hadi, rompendo sua aliança com os *houthis*, que o matam dois dias depois. As tropas leais a Saleh passam a ser lideradas pelo seu sobrinho, Tareq Saleh. Apesar da ofensiva aérea saudita, a partir de 2018, as forças *houthis* conseguem controlar quase a totalidade do antigo Iêmen do Norte, que concentra mais de 70% da população. Sem conseguir uma vitória militar decisiva sobre os *houthis*, a Arábia Saudita tenta estrangulá-los economicamente, impondo o bloqueio ao porto de Hodeida, por onde entrava a maior parte dos alimentos e combustíveis para o Iêmen. Esse bloqueio agravou a situação humanitária no país e estimulou o tráfico de bens básicos, combustíveis e armas, que enriquece *warlords* locais e dificulta o processo de paz. Em 2018, a coalizão saudita faz uma ofensiva para retomar o porto de Hodeida. Em dezembro, sob os auspícios da ONU, o governo Hadi e os *houthis*

²⁵⁵ Um dos traços do Zaidismo é a luta contra governos ilegítimos.

²⁵⁶ Participam ou participaram da coalizão liderada pela Arábia Saudita: EAU, Bahrein, Kuwait, Catar (2015-2017), Egito, Jordânia, Sudão (2015-2019), Marrocos (2015-2019) e Senegal.

assinam o Acordo de Estocolmo²⁵⁷, cujo elemento mais significativo conseguiu evitar uma batalha por Hodeida e previa a administração conjunta da segurança e das rendas do porto. A Resolução 2452 do CSNU estabeleceu a Missão das Nações Unidas para apoio ao Acordo de Hodeida (UNMHA, na sigla em inglês), com o objetivo de supervisionar o Acordo de Estocolmo.

Enquanto isso, em 2017, surge o STC, que deseja restaurar a independência do Iêmen do Sul. Em janeiro de 2018, com apoio dos EAU, o STC conquista Áden e as províncias próximas. Em 2019, Arábia Saudita e EAU patrocinaram um acordo de compartilhamento de poder entre o governo Hadi e o STC (Acordo de Riade), sem grandes efeitos. Também em 2019, os *houthis* atacam refinarias sauditas com drones, comprometendo metade da produção de petróleo saudita. Os sauditas acusam o Irã de fornecer apoio material e financeiro aos *houthis*, o que os dois últimos negam, apesar das evidências materiais, uma vez que os drones identificados nos ataques *houthis* são modelos iranianos e o grupo não teria capacidade tecnológica para desenvolver esse tipo de armamento. Em dezembro de 2020, um novo acordo de compartilhamento é concluído, e um novo gabinete é formado com membros do STC e do Islah. Após o novo governo sofrer um atentado, atribuído aos *houthis* por Hadi e pelo STC, a coalizão saudita ataca Sanaa. O governo Trump utilizou esse atentado como argumento para classificar os *houthis* como grupo terrorista, porém o governo Biden reverteu essa decisão em fevereiro de 2021. Em novembro de 2021, *houthis* avançavam em direção às províncias de Marib e Shabwa, a primeira rica em petróleo e gás e última região do antigo Iêmen do Norte ainda controlado por forças leais a governo Hadi, e a segunda uma importante ligação com a porção leste do país. Contudo, uma intervenção dos EAU impediu o avanço *houthi*. No mesmo mês, as forças da coalizão saudita desocupam Hodeida, em conformidade ao Acordo de Estocolmo, e os *houthis* avançam posições na cidade, contrariando a trégua e consolidando seu controle sobre a porção oeste do país. Ataques *houthis* contra os EAU, no início de 2022, classificados como atos terroristas na Resolução 2624 do CSNU, levaram o governo estadunidense a sancionar lideranças *houthis*. Apesar de pressões internas e externas, os EUA resistem a classificar os *houthis* como “organização terrorista estrangeira” (FTO, na sigla em inglês), para não dificultar a entrega de ajuda humanitária ao país. O ataque aos EAU demonstra a expansão do alcance das armas *houthi* e preocupa Israel, que pode também ser alvo potencial do grupo.

A efetividade das iniciativas da ONU para pacificação do conflito tem sido limitada. A ONU já enviou três representantes especiais para o Iêmen (Ismail Ould Cheikh Ahmed, Martin Griffiths e Hans Grundberg). Desde março de 2021, a Arábia Saudita tentava negociar um cessar-fogo com os *houthis*, porém esses exigiam o levantamento do bloqueio ao porto de Hodeida para iniciar as conversas. Em abril de 2022, Hans Grundberg anunciou uma trégua inicialmente de dois meses, que tendo sido estendida sucessivamente até outubro de 2022. A trégua, que envolve apenas os *houthis* e a coalizão saudita, já permitiu, até agosto de 2022, o descarregamento de 26 navios de combustível em Hodeida, a realização de 36 voos comerciais entre Sanaa e as cidades de Aman e do Cairo. Apenas a abertura plena do acesso à cidade de Taiz ainda não foi cumprida. Em agosto de 2022, o STC lançou ataques contra a Al-Qaeda na Península Árabe (AQAP).

Além da frente militar, a reconciliação no Iêmen passa por complexos problemas econômicos. A disputa político-institucional entre o governo *houthi* e o governo Hadi levou à cisão do banco central iemenita e, conseqüentemente, à uma cisão monetária. Os *houthis* tomaram o controle da autoridade monetária em Sanaa, enquanto o governo Hadi instalou, em 2016, um novo

²⁵⁷ O Acordo de Estocolmo reúne três acordos: 1) Acordo sobre a cidade de Hodeida e sobre os portos de Hodeida, Salif e Ras Issa; 2) Acordo sobre mecanismo executivo para troca de prisioneiros; 3) Declaração de entendimento sobre Taiz.

banco central em Áden, que passou a emitir moeda, levando à forte desvalorização do riyal iemenita nas áreas controladas pelo governo Hadi. Os *houthis* proibiram a circulação das notas emitidas no sul nas regiões controladas por eles, de forma que a moeda se manteve relativamente mais estável²⁵⁸. Os preços também se comportam de maneira diferente nas duas áreas. Por exemplo, nas áreas *houthis*, o preço trigo aumentou 4% novembro de 2019 e junho de 2021, enquanto nas áreas controladas pelo governo Hadi, o aumento foi de 49%. Nas áreas sob seu controle, o mercado de combustíveis tornou-se importante fonte de renda para o governo *houthi*, o que leva a ponderações sobre se o fornecimento de ajuda humanitária, que inclui combustíveis, está aliviando o sofrimento da população ou se está sendo apropriado pelos governos.

Outro aspecto desafiador do conflito no Iêmen é a utilização de táticas não convencionais de guerra híbrida. Diante de uma guerra assimétrica contra a coalizão saudita, as forças *houthis* têm adotado utilizado drones, mísseis e minas navais em seus ataques. Além disso, o grupo tem promovido uma guerra cibernética e informacional, controlando o acesso à *internet* e utilizando desinformação para angariar e manter apoio da opinião pública doméstica e internacional, abrindo amplo espaço para demonização mútua das partes beligerantes e para discursos extremistas por meio de redes sociais digitais.

As monarquias do golfo Pérsico, especialmente a Arábia Saudita, têm interesse em manter o Iêmen fragilizado, pois uma república relativamente secular e próspera na região seria uma ameaça ao modelo autocrático desses países. Nesse sentido, a Arábia Saudita tem expulsado trabalhadores iemenitas para cortar as remessas de recursos para o Iêmen desde a década de 1990. Além disso, Arábia Saudita, EAU e potências ocidentais querem conter a influência do Irã no Iêmen, uma vez que isso significaria que os iranianos teriam influência sobre os estreitos de Ormuz e de Bab-el-Mandeb, por onde escoam grande parcela do petróleo e do comércio mundial.

A influência do Irã no conflito iemenita está relacionada mais à competição com a Arábia Saudita e Israel do que com apoio aos *houthis*, que é considerado pelos analistas um apoio de conveniência. A formação da coalizão liderada pelos sauditas serve de argumento para apoio do Irã ao Iêmen, porém o bloqueio de rotas marítimas, aéreas e terrestres imposto a duas forças xiitas limitam o envio de armas aos *houthis*. O Irã considera que os *houthis* são parte de um “eixo de resistência” contra os EUA e Israel, composto ainda pelo Hezbollah, pela Síria de Bashar al-Assad e pelas milícias xiitas do Iraque. Por outro lado, os *houthis* negam ser *proxies* do Irã, uma vez que esse discurso esvaziaria a legitimidade do grupo diante das agressões sauditas e emiratis relacionadas mais ao contexto local do que à competição estratégica entre Irã e seus rivais.

A participação dos EUA no conflito é ambígua. Para alguns, o fornecimento de armas à coalizão saudita e falta de esforço diplomático para dissuadir os sauditas de uma intervenção no Iêmen são fatores que tornam os EUA responsáveis pela grave situação humanitária no Iêmen. Para outros, a ausência de uma ação militar definitiva da Arábia Saudita seria resultado das pressões estadunidenses sobre o regime saudita. O objetivo mais explícito dos EUA é o combate ao terrorismo, como demonstram os ataques realizados entre 2016 e 2017 contra a AQAP. Enquanto o governo Trump apoiava a coalizão saudita, o governo Biden decidiu retirar esse apoio e promover o processo de paz liderado pela ONU. O governo dos EUA, no entanto, reiterou a parceria em defesa com o aliado saudita.

O conflito no Iêmen também ameaça gerar uma catástrofe ambiental. A FSO²⁵⁹ “Safer” está abandonada, desde 2015, na costa do Iêmen, degradando-se por falta de manutenção, podendo

²⁵⁸ Em novembro de 2021, nas áreas controladas pelos *houthis* a taxa de câmbio para um dólar americano era de 600 riyals “antigos”, enquanto nas áreas não *houthis* a taxa era de 1500 riyals “novos”.

²⁵⁹ *Floating Storage and Offloading facility*, embarcação para armazenamento e desembarque de petróleo.

derramar 1,14 milhões de barris de petróleo²⁶⁰. Apenas em março de 2022, os *houthis* permitiram que a ONU iniciasse um plano, estimado em US\$ 140 milhões, para evitar um desastre ambiental que poderia gerar danos de US\$ 20 bilhões, deixando nove milhões de pessoas sem acesso à água e sete milhões de pessoas sem acesso a alimentos.

VI. Irã e negociações nucleares

a) A eleição de Ebrahim Raisi para a presidência do Irã

A presidência de Ebrahim Raisi significa maior coerência entre governo eleito e “governo paralelo” (Líder Supremo e Guarda Revolucionária, cujas ações costumam extrapolar suas competências constitucionais e as fronteiras do Irã, constituindo um poder paralelo), o que tem permitido sensíveis alterações nas políticas doméstica e externa do Irã. O governo conservador do Líder Supremo Ali Khamenei, iniciado em 1989, foi marcado por disputas constantes com os governos eleitos – todos os presidentes desse período se opuseram eventualmente a Khamenei, mesmo os conservadores. A atuação em âmbitos doméstico e regional da Guarda Revolucionária, em que se concentram quadros linha-dura do governo Khamenei, as questões nuclear e de autossuficiência do país, e a relação com o Ocidente foram pontos nodais dessas divergências. Desde o fim da Guerra Fria, sucessivas presidências buscaram se reaproximar do Ocidente, em uma tentativa de abrir a economia iraniana²⁶¹ com vistas a impulsionar seu desenvolvimento, aos moldes do que fizeram outros países orientais, como os Tigres Asiáticos e a China – o governo do “moderado”²⁶² Hassan Rohani (2013-2021), que precedeu Raisi, tentou seguir esse caminho. O governo paralelo jamais endossou essa estratégia e ampliou suas desconfianças para com o Ocidente à medida que as sucessivas concessões do Irã às demandas ocidentais fracassavam em aumentar significativamente o volume de investimentos e comércio entre as duas partes. O “acordo nuclear” ou *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA), também conhecido como “Acordo de Viena”, firmado por Irã e P5+1 em 2015, foi o último e mais grave desses fracassos, pois: durante seu pleno vigor trouxe resultados aquém do esperado à parte iraniana; os Estados Unidos (EUA) se retiraram unilateralmente do acordo em 2018 e iniciaram a política de “pressão máxima”, desacreditando o governo eleito “moderado” e a oposição ao Líder Supremo; tornou o governo eleito altamente dependente do sucesso do JCPOA, o que se refletiu na transformação do Ministério das Relações Exteriores do Irã em uma espécie de “Ministério do JCPOA”.

A política de “pressão máxima” do governo Trump, que almejava, por meio do endurecimento das sanções econômicas, mais concessões iranianas e, no limite, a mudança do regime, corroborou o enfraquecimento da oposição ao Líder Supremo e o fortalecimento da linha-

²⁶⁰ No acidente com o Exxon Valdez, no Alasca, foram derramados 250 mil barris de petróleo.

²⁶¹ O Irã é sancionado por EUA e aliados e isolado no sistema internacional desde 1979, ano que marca o início da Revolução Iraniana, mais precisamente desde o sequestro de diplomatas estadunidenses pelos revolucionários iranianos naquele ano. As sanções somente aumentaram em volume, amplitude (ganham certa universalidade) e proporção nas décadas seguintes. Nos anos 1980 e 1990, as sanções visavam a minar o apoio iraniano a atos terroristas e a limitar o poder estratégico do Irã no Oriente Médio. A partir de meados dos anos 2000, as sanções passam a ter como foco o programa nuclear iraniano, que passa a ser visto como uma crescente ameaça à ordem internacional.

²⁶² No Irã, há frequente alternância de poder entre conservadores, mais alinhados ao governo paralelo, sediado em Qom, e moderados, que, além de serem reformistas, costumam ser mais inclinados à aproximação com o Ocidente. Tanto conservadores quanto moderados são parte do jogo político da República Islâmica e não têm por objetivo alterar sensivelmente o regime iraniano.

dura no Irã, além de ter ensejado a política de “resistência máxima” da República Islâmica perante as ingerências externas. Apesar de o JCPOA ter frustrado expectativas iranianas, é fato que houve melhora nas condições econômicas do país enquanto esteve em pleno vigor, devido sobretudo ao aumento das trocas comerciais – a economia iraniana é altamente dependente da exportação petrolífera – após o levantamento das sanções relacionadas ao programa nuclear do Irã. A reimposição das sanções pelos EUA após a sua retirada do acordo e o consequente agravamento dessas medidas contribuíram para um quadro de profunda deterioração econômica, marcado por estagflação. Uma onda de protestos em defesa da melhora nas condições de vida teve início em 2017 e ganhou volume após o fracasso do JCPOA, o que levou a uma violenta repressão coordenada pelos governos eleito (moderado) e paralelo em 2019, deixando centenas de mortos e milhares de presos políticos²⁶³. Em 2022, a inflação beira 50% ao ano; durante o ano, manteve-se o processo de deterioração do poder de compra da população²⁶⁴, que tem levado estreitamento da classe média, ao aumento da pobreza, com cerca de 38% dos iranianos vivendo na pobreza.

Em conjunto, os anos de recessão econômica, o aumento generalizado da pobreza, a pandemia de COVID-19, a apatia e a fragmentação da oposição institucional pós-2018, a repressão às manifestações populares e a alta interferência do governo paralelo no processo eleitoral (permitida constitucionalmente, mas vista como excessiva no último pleito) possibilitaram a eleição de um jurista conservador linha-dura à presidência com ampla margem de vantagem, embora com baixíssimo comparecimento da população às urnas – o menor desde a instauração da República, em 1979. A taxa de abstenção no pleito de junho de 2021 foi de 51,6%, ao que se somam 13,3% de votos nulos, números que foram ainda maiores em centros de poder econômico do país, como a capital Teerã (somados, abstenções e votos nulos representam 77,9% dos votantes da capital), e em regiões densamente habitadas por minorias étnicas, como o Curdistão. Isso se tornou uma preocupação para a República Islâmica, pois o número de abstenções e votos nulos poderiam ensejar a interpretação de que as eleições seriam uma espécie de plebiscito à continuidade do regime. De fato, o desengajamento com candidaturas conservadoras e moderadas, inscritas no jogo político do regime teocrático iraniano, sinalizavam a contestação do próprio regime, impulsionada sobretudo pela juventude iraniana, que se tornaria protagonista da nova onda de protestos que tomaria o país em 2022, a maior desde a revolução de 1979.

Raisi está alinhado tanto ao conservadorismo da República Islâmica, quanto às práticas da Guarda Revolucionária – nos anos 1980 foi responsável pela execução de centenas de opositores ao regime. Contudo, sua plataforma eleitoral deslocou-se para o centro do espectro político, focando-se nos temas de prosperidade e segurança, em vez de religião e ideologia. Isso não se deveu a um mero cálculo eleitoral – possibilidade de atrair votos das oposições em face de seu enfraquecimento –, uma vez que esse movimento faz parte de um amplo processo de renovação do conservadorismo iraniano, que culminará no processo sucessório de Khamenei – a idade avançada e os problemas de saúde do aiatolá indicam que seu governo se encerrará em breve. O novo Líder Supremo deve ser escolhido durante o governo Raisi, sendo o próprio presidente o possível sucessor de Khamenei²⁶⁵. Assim, esse processo de renovação e transição ocorreria em um

²⁶³ Conforme dados da Reuters e da Anistia Internacional, cerca de 1,5 mil pessoas foram mortas e mais de sete mil foram presas.

²⁶⁴ A título de exemplo, estima-se que o preço dos aluguéis em Teerã tenha aumentado em pelo menos sete vezes desde 2017. Entre 2018 e 2020, o rial iraniano teve uma desvalorização de 441% em frente ao dólar americano, depreciação que se agravou em 2021 e contribuiu ao crescimento da espiral inflacionária.

²⁶⁵ Nesse sentido, o governo Raisi seria também um modo de o tornar conhecido para a população. Os sucessivos percalços pelos quais Raisi tem passado desde o início de seu governo podem ter enfraquecido sua “candidatura” a

momento ímpar de coerência interna entre governos eleito e paralelo, ainda que a oposição contestasse a legitimidade do governo Raisi diante da resposta ambígua das urnas e da interferência do Líder Supremo nas eleições. Contudo, não é apenas a legitimidade do governo eleito que é questionada atualmente no Irã, mas também a do governo paralelo e de toda a estrutura da República Islâmica. Apesar do deslocamento para o centro do espectro político durante a campanha eleitoral, o governo Raisi não demorou em abandonar uma pretensa moderação e direcionar esforços para o endurecimento de políticas conservadoras em âmbito doméstico, o que é visto por muitos analistas como uma tentativa de gerar coesão interna e desviar o foco das críticas à deterioração da economia iraniana.

O controle sobre a vida das mulheres está no centro desses esforços: tornou-se mais rigorosa a aplicação das regras de uso do *hijab*, consideradas como um dos pilares ideológicos do regime; implementou-se uma política natalista que criminaliza o aborto, restringe o planejamento familiar e os cuidados à saúde reprodutiva, como o acesso a ultrassom para monitoramento do feto e a métodos contraceptivos²⁶⁶; fortaleceu-se, por meio de aumento orçamentário, a Iniciativa para a Promoção da Virtude e Prevenção do Vício, entidade religiosa que promove as ideias de vida ideal sob o Islã conforme a crença das autoridades iranianas. A repressão sobre o uso “incorreto” do *hijab* cresceu, bem como os protestos das mulheres contra essa ação – protestos semelhantes existem há décadas e têm se multiplicado pelas redes sociais nos últimos anos²⁶⁷; cerca de 80% da população iraniana é contra o uso obrigatório do *hijab*, segundo pesquisas recentes.

Os protestos ganharam nova dimensão após a morte de Mahsa Amini, jovem curdo-iraniana de 22 anos, presa e espancada pela “polícia da moralidade” em setembro de 2022, em Teerã, por estar alegadamente usando o *hijab* de maneira incorreta. Esse evento trágico levou a eclosão de protestos em grande escala em todas as regiões do país contra não apenas a política de uso obrigatório do *hijab*, mas também contra o regime teocrático – cantos de “morte ao ditador” são comuns nessas manifestações. Mahsa Amini também se tornou um símbolo por representar três estratos da população iraniana tradicionalmente subjugadas e que mais sofrem com a crise econômica enfrentada pelo regime: as mulheres, a juventude²⁶⁸ (em especial a “geração Z”) e as minorias étnicas (que correspondem a mais da metade da população iraniana). O espraiamento das manifestações está intimamente relacionado às redes sociais (que são utilizadas por meio de rede privada virtual (VPN, na sigla em inglês) por 80% da população do país, a fim de driblar o

novo Líder Supremo. Há outros nomes aventados para o cargo, inclusive um extremamente polêmico, o do segundo filho de Khamenei, o que tornaria a República Islâmica hereditária.

²⁶⁶ Essa política natalista tem duas dimensões a serem consideradas. Primeiramente, é uma política que afirma ideias conservadoras da República Islâmica e gera alguma coesão interna, na medida em que o regime está erigido, nas palavras de Masih Alinejad, sobre três pilares ideológicos: oposição veemente aos EUA, antagonismo obstinado contra Israel e misoginia institucional, que transparece sobretudo nas regras de uso compulsório do *hijab*. Em segundo lugar, a política natalista responde à queda acentuada nas taxas de natalidade do Irã nas últimas décadas, cenário que é agravado em um contexto de crise econômica, altas taxas de desemprego na população jovem – mais de 50% dos iranianos têm menos de trinta anos –, fuga de cérebros e desesperança com o futuro do país.

²⁶⁷ Podem-se citar as iniciativas *#no2Hijab* (resposta à celebração governamental de 2022 do “Dia Nacional do *Hijab* e da Castidade”), “Quartas Brancas” (uso de *hijab* branco nas quartas-feiras para sinalizar insatisfação), “Andando Sem Véu” (mulheres que tiram o véu em público), “Homens de *Hijab*” (homens que postam fotos usando o véu) e “Minha Câmera é Minha Arma” (mulheres que compartilham vídeos de abusos de homens e da “polícia da moralidade”), além da campanha “*My Stealthy Freedom*” [“Minha Liberdade Furtiva”], que combate o uso compulsório do *hijab* tem uma página com milhões de seguidores, a que os iranianos têm acesso via VPN.

²⁶⁸ A população iraniana é uma população majoritariamente jovem, mas que é governada por um regime de anciãos. A diferença geracional em face dos governantes do país e o fato de a geração Z atual descender de uma geração que também lutou contra o regime são fatores explicativos dos atuais protestos no Irã.

monitoramento do governo), o que é simbolizado pela música *Baraye*²⁶⁹, que viralizou em redes como o TikTok e cuja letra é um compilado de mais de uma centena de *tweets* de iranianos dizendo por que estão se manifestando. O autor da música foi preso, assim como cerca de 14 mil pessoas; pelo menos 287 já foram mortas pelo regime. O governo iraniano lançou mão de outras medidas tais como a condenação à morte de envolvidos nos protestos e em ataques contra forças de segurança no país. Ainda durante os protestos, os Guardiões da Revolução voltaram a bombardear regiões curdas no noroeste do país. Essas táticas de repressão, juntamente ao bloqueio da *internet* no país, não são novas, mas, sim, o público a quem se dirige majoritariamente a repressão: mulheres jovens, algumas estudantes e crianças. O fato de o governo eleito estar atacando meninas, mulheres, jovens em geral e minorias étnicas tem minado ainda mais a sua popularidade, o que pode tumultuar o processo de sucessão de Khamenei e ações de política externa pretendidas pelo governo Raisi. Em resposta, os EUA e seus aliados reforçaram seu regime de sanções contra a nação persa, tendo como justificativa a repressão das autoridades iranianas no caso Amini e na série de protestos que daí se seguiram.

b) Política externa de Ebrahim Raisi

A política externa iraniana sob Raisi responde a sua promessa de campanha de construção de um “Irã forte”. Isso se traduz em busca por maior independência política e econômica no cenário global, fortalecimento de seu papel regional, reorientação da política externa em direção ao Leste e adensamento das relações bilaterais com Rússia e China. Como a política externa do Irã segue, em última instância, os desígnios do Líder Supremo, não há uma ruptura com o que vinha sendo feito nos últimos anos. Entretanto, importantes mudanças ocorrem em nível institucional, sobretudo no que concerne à relação entre a Guarda Revolucionária e o Ministério das Relações Exteriores do Irã, que fora abalada no governo anterior. Raisi nomeou Amir-Abdollahian para o cargo de chanceler, um quadro da diplomacia linha-dura que foi muito próximo de Qassem Soleimani, antigo comandante das operações externas da Guarda Revolucionária, executado no início de 2020 pelos EUA.

No âmbito do Oriente Médio, o chanceler intenta “institucionalizar as conquistas do Eixo da Resistência”²⁷⁰, força transfronteiriça idealizada por Soleimani, composta pela Guarda Revolucionária e por seus *proxies* (o libanês Hezbollah, os palestinos Hamas e forças jihadistas, os iemenitas *houthis*, as forças pró-Irã da Síria e as Forças de Mobilização Popular do Iraque), garantindo-lhe mais recursos. Essa institucionalização passa por ampliação da atuação da Guarda Revolucionária nessa região, a fim de oferecer benefícios políticos e econômicos a aliados, como o envio de combustível ao Líbano, via Hezbollah, em 2021. Para o Irã, ampliar sua influência no Oriente Médio também significa ampliar sua capacidade de negociação com o Ocidente.

Em termos de rivais nessa região, o governo Raisi manteve a política de aproximação à Arábia Saudita (novas rodadas de negociações sobre o Iêmen aconteceram após sua posse, levando a um cessar-fogo em abril de 2022) e continua a dialogar com a Turquia no Processo de Astana, com a qual compartilha a preocupação com o separatismo curdo. Outros países também têm se

²⁶⁹ *Baraye* significa algo como “por/pelo/pela” ou “por causa de/por conta de”.

²⁷⁰ O fato de o governo sediado em Qom, composto por Líder Supremo e Guarda Revolucionária, gerir territórios e células que extrapolam as fronteiras iranianas dificulta uma mudança de regime no Irã. A Guarda Revolucionária não tem por base uma ideologia nacionalista, nem tem as restrições geográficas de um exército nacional. Ao desafiar a República Islâmica, os protestantes que vão às ruas atualmente no Irã acabam por questionar a própria existência da Guarda Revolucionária, que, em seu senso de autopreservação, se coloca como uma grande barreira a mudanças substanciais dentro daquele país.

reaproximado do Irã, como os Emirados Árabes Unidos (EAU), que anunciaram que devem reenviar um embaixador a Teerã. Além disso, o Irã participou, juntamente àqueles dois rivais, à França e a outros parceiros regionais, da Cúpula de Bagdá em agosto de 2021, que teve por objetivo diminuir as tensões na região – o Iraque é um intermediador para Arábia Saudita e Irã²⁷¹, o que levou à realização de diversas reuniões sobre a questão da segurança regional em Bagdá a partir de abril de 2021 visando ao distensionamento (não incluída a questão israelense), um processo autônomo que tem sido privilegiado por atores da região em face de um afastamento dos EUA²⁷². As relações com Israel continuam tensas, em especial por dois motivos: o contínuo avanço iraniano sobre o território sírio, que ganhou nova intensidade após o início da guerra na Ucrânia (e levou a retaliações de Israel); e a questão nuclear.

c) Negociações sobre o programa nuclear iraniano

Após a saída dos EUA do JCPOA, o então presidente iraniano Hassan Rouhani afirmou que o país permaneceria no acordo se as demais partes fizessem o mesmo, e o líder supremo Ali Khamenei apresentou condições para os parceiros europeus, como preservar as relações comerciais com Teerã. Em maio de 2019, porém, o Irã anunciou que deixaria de cumprir alguns dispositivos do acordo, caso não houvesse proteção contra as sanções dos EUA; em julho, retomou o enriquecimento de urânio. Em dezembro de 2020, o Irã aprovou legislação que ampliou o enriquecimento e a produção de combustível nuclear; por outro lado, em fevereiro de 2021, o país negociou acordo bilateral com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) que abriu as instalações do país para inspeções por três meses, medida com o intuito de ganhar tempo para a negociação da restauração do JCPOA.

O futuro das negociações nucleares é incerto, mas é certa a urgência iraniana de se restabelecer economicamente. A economia iraniana é tradicionalmente atrelada ao Ocidente, sendo a atual política de *Look to East* ainda muito insipiente para substituir o peso dos parceiros ocidentais. Assim, uma saída negociada é possível, seja por meio do pleno restabelecimento do JCPOA ou por meio de um novo arranjo. Contudo, o governo dos EUA e alguns aliados, como Israel, não descartam o uso da força em caso de fracasso das negociações, cenário para o qual o Irã também se tem preparado.

Entre a posse de Biden e a posse de Raisi, foram realizadas seis rodadas de negociação entre E3 (Alemanha, França e Reino Unido) e Irã (que é contrário a negociações diretas com os EUA) para restabelecimento do JCPOA, logrando algum avanço. Biden afirmou que a nova adesão dos EUA dependeria do compromisso iraniano com o acordo e indicou a intenção de negociar um instrumento mais abrangente, o que foi refutado por Raisi, que, em sua primeira ligação como presidente, contatou o francês Emmanuel Macron para buscar apoio nas negociações de retomada do acordo. O governo Raisi não abandonou as negociações, mas as retardou, realizando nova rodada apenas entre o final de novembro e início de dezembro de 2021. Essa rodada foi paralisada devido à nova postura do Irã, avaliada como “um passo atrás” pelo E3, o que ensejou novas consultas dos países.

²⁷¹ Em julho de 2022, o Irã foi informado pelo ministro de Relações Exteriores do Iraque sobre o desejo da Arábia Saudita de restabelecer algum relacionamento entre os dois países.

²⁷² Em descompasso com esse processo autônomo, em sua participação da cúpula CCG+3 (Conselho de Cooperação do Golfo+3), em julho de 2022, o presidente Biden propôs uma nova arquitetura de segurança para a região, uma espécie de “OTAN árabe” sob o guarda-chuva defensivo de Israel, que pouco animou os participantes.

Uma oitava rodada de negociações foi realizada no início de 2022, quase chegando a um consenso. Contudo, o início da guerra na Ucrânia levou à paralisação das negociações por meses. No início de agosto de 2022, após um diálogo indireto entre EUA e Irã, ocorrido em Viena, o chefe da diplomacia europeia, Joseph Borrel, circulou o que seria um esboço definitivo de um novo acordo, voltado para o restabelecimento do JCPOA. Dessa maneira, tornou público também o seu otimismo em relação à vontade das partes em preservar aquele acordo nuclear. Em seguida à circulação do esboço, Teerã reforçou sua solicitação de que o acordo resgatar os interesses econômicos do país em caso de mudança de orientação política na Casa Branca. A defesa iraniana do abrandamento das sanções tem sido um tema central para o país, desde que as negociações para a retomada do JCPOA tiveram início, em abril de 2021. EUA e Irã voltaram a divergir em setembro e logo depois eclodiram as grandes manifestações em solo iraniano, que passaram a fortalecer vozes em âmbito doméstico dos EUA e internacional que se opõem ao restabelecimento do JCPOA – se restabelecido, sanções ao Irã serão derrubadas, o que significa que o país terá acesso a fundos congelados no exterior e ampliará suas exportações de petróleo e a atração de investimentos estrangeiros, ou seja, o regime, que passa por forte questionamento internamente, será fortalecido.

Três questões concentraram as divergências entre Irã e EUA para o restabelecimento do JCPOA no último ano:

- 1) investigações passadas da AIEA sobre o programa iraniano, em especial sobre três instalações não declaradas pelo governo iraniano: o Irã exige que as investigações sejam terminadas, mas EUA e europeus não concordam em interferir sobre prerrogativas de uma agência autônoma do Sistema ONU – houve proposta de consenso de sugerir o fim das investigações após o Irã responder a questionamentos da agência;
- 2) o Irã exige que a Guarda Revolucionária deixasse de ser designada como organização terrorista: medida tomada por Trump em 2019, que, a despeito de rumores de reversão, foi mantida por Biden; e
- 3) o Irã exige garantias de que os EUA não se retirarão do acordo outra vez (governo Biden já afirmou ser impossível garantir isso), ou ao menos que o levantamento de sanções mantenha perenidade: esse é o ponto mais sensível da questão e principal impedimento para se chegar a um consenso.

De início, o governo Raisi demandava a retirada de sanções; ao passo que EUA insistiam que Irã se comprometesse com a negociação de um arranjo mais amplo de contenção de seu programa nuclear. Nenhum dos dois países parece disposto a ceder. O governo Raisi, que tem como negociador um diplomata conservador que tradicionalmente se opunha ao JCPOA, compreende que os países ocidentais, sobretudo os EUA, têm a intenção oculta de destruir sua influência regional, o que prejudica as negociações. Ademais, o JCPOA perde cada vez mais relevância para o Ocidente, na medida em que o Irã adquiriu *expertise* e tecnologia nuclear em resposta à política de “pressão máxima”, levando quase à perda de objeto do acordo. O Irã segue violando o acordo nuclear, tendo aprimorado as suas centrífugas e, conseqüentemente, sua capacidade de enriquecimento de urânio (que saltou de 20% para 60%), além de ter restringido o monitoramento da AIEA com desligamento de câmeras (chegaram a ser substituídas entre a 7ª e a 8ª rodadas de negociações) ou grandes atrasos para responder questionamentos da AIEA, mesmo após a posse de Biden.

Nos últimos meses, o Irã acumulou urânio enriquecido em níveis muito superiores ao previsto no JCPOA e hoje tem a capacidade de desenvolver uma bomba nuclear em poucos dias – o Acordo de Viena tinha por fim garantir um tempo de resposta ao P5 caso o Irã iniciasse o desenvolvimento de uma bomba, por isso se trabalhava com o espectro temporal de um ano:

diversas das medidas do JCPOA serviam para que o Irã não tivesse a capacidade de construir uma bomba em um período menor do que um ano. Assim, especula-se sobre possíveis alternativas para as negociações nucleares: um arranjo menos abrangente para congelar a crise enquanto se negocia o JCPOA ou um JCPOA+, ou mesmo outro instrumento – saída endossada pela maioria dos analistas; aceitar a nuclearização do Irã e aumentar o seu isolamento – postura minoritária de analistas; um confronto aberto, com EUA e Irã nas duas pontas; uma ameaça dura de uso de força contra o programa nuclear iraniano a fim de incitar aquele país a negociar melhores termos para um novo acordo – esta proposta vem ganhando força nos últimos meses.

Para o debate sobre proliferação nuclear e o Irã entre Kenneth Waltz e Scott Sagan, ver seção IV, no tópico 1.2 do tomo 1. Para desafios para o regime de não proliferação e desarmamento, como a questão iraniana, ver seção IV, no tópico 5.4 do tomo 5.

d) *Look to East* (LTE)

A política exterior iraniana atual dá menos peso ao JCPOA para resolver suas crises socioeconômicas, tendo alternativamente apostado no aumento do protecionismo econômico, na diversificação de parcerias e na virada para o Leste, a chamada política de *Look to East* (LTE), movimentos ensaiados ao menos desde 2018, quando o isolamento do Irã, induzido pelo Ocidente, atingiu novo patamar. A busca por maior autossuficiência é pauta histórica do governo paralelo, que via nas políticas de abertura a afirmação de uma dependência externa. Assim, o governo Raisi, em coordenação com o Líder Supremo, fomenta a produção nacional – nesse sentido, um decreto do aiatolá recentemente proibiu a importação de alguns eletrodomésticos da Coreia do Sul. Além disso, a estrutura do Ministério das Relações Exteriores do Irã foi alterada a fim de expandir sua vertente econômica e comercial, e o chanceler Amir-Abdollahian tem se esforçado para adensar relações com parceiros externos menos ou nada tradicionais, como a retomada da estratégia da “Segunda Europa” (apostar em relações com economias menores da UE) e o aumento de relações comerciais com Venezuela. A LTE se insere nesse contexto, mas não se reduz à pauta econômica, sendo também um movimento geopolítico ligado à leitura iraniana sobre o fim do momento unipolar e o deslocamento dos polos geopolítico e geoeconômico mundiais para o Leste. Ademais, a LTE tem dimensões regionais (leste e sudeste do Irã) e globais, que se relacionam à construção do “eixo mais importante para o novo governo”, nas palavras do chanceler, o eixo Irã-China-Rússia.

Na dimensão regional, a LTE se traduz em objetivos como a estabilização do Afeganistão (os dois países assinaram acordo sobre venda de petróleo em julho de 2022), a melhora de relações com o Paquistão (Irã expressou interesse em se tornar parte do Corredor Econômico China-Paquistão) e o aumento da influência do Irã na Ásia Central (*e.g.*: assinatura do Acordo Turcomenistão-Azerbaijão-Irã sobre venda de hidrocarbonetos em novembro de 2021; início das operações da rede ferroviária Islamabad-Teerã-Istanbul em dezembro do mesmo ano). Depois de anos tentando aceder à Organização para a Cooperação de Xangai (OCX), o Irã finalmente foi aceito como membro permanente, o que é a primeira grande vitória externa de Raisi e da LTE.

Em âmbito global, a LTE não é apenas a busca por novos mercados no leste, mas também a afirmação da importância geoestratégica do Irã no “século asiático” – o país está no centro da Eurásia (liga eixos leste-oeste e norte-sul) e é herdeiro de relações centenárias ou milenares com seu entorno –, a qual será fortalecida com a acessão à OCX. A construção do eixo com China e Rússia, países que também tiveram suas relações com os países ocidentais deterioradas no último período, extrapola a LTE e é uma condição de sobrevivência da República Islâmica, por mais que

o país entenda que as relações são construídas de forma assimétrica em ambos os casos. A China manteve comércio com Irã, não obstante as sanções dos países ocidentais, e assinou uma parceria estratégica abrangente de 25 anos com aquele país em março de 2021, que deve garantir US\$ 400 bilhões à economia iraniana. Em resposta, o Irã passou a endossar pautas chinesas e pretende adensar sua participação na Iniciativa do Cinturão e Rota (na sigla em inglês). Com a Rússia, o Irã tem aprofundado a parceria em termos de segurança²⁷³, tendo firmado, em julho, a extensão do acordo de cooperação bilateral, assinado originalmente em 2001, mas o aumento do comércio ainda é tímido. A fim de incrementar as relações comerciais, Irã e Rússia negociam a assinatura de uma parceria estratégica, aos moldes da assinada com a China. Note-se, ainda, que China e Rússia foram fundamentais no combate à COVID-19 no Irã e têm grande importância nas negociações nucleares. Em conjunto, as ações vinculadas à política de LTE visam a diminuir a dependência do Irã em relação ao Ocidente, mas não significam uma ruptura com os países ocidentais, embora seja provável que as relações entre ambos sigam a se deteriorar. Com a LTE e a diversificação de parcerias comerciais, o Irã conseguiu sair do cenário de estagflação e apresentou um crescimento econômico em 2021, o que ajudou a fortalecer vozes contrárias ao restabelecimento do JCPOA dentro do país²⁷⁴.

Por fim, há que se mencionar que a guerra na Ucrânia preocupa o governo iraniano, por mais que o enfraquecimento da Rússia seja, à primeira vista, benéfico ao Irã, por diminuir as assimetrias entre os dois países na mesa de negociações, além de a guerra ser uma oportunidade de o Irã aumentar a exportação de gás e petróleo em face das sanções à Rússia. O Irã compreende que o enfraquecimento político da Rússia em âmbito internacional é também um enfraquecimento de seu posicionamento, na medida em que o país sempre aceitou a liderança russa no espaço pós-soviético, que compreende a atuação regional do Irã. Por isso, a República Islâmica “entrou na guerra” contra a Ucrânia nos últimos meses, cedendo drones (como os famosos “drones *kamikaze*” que ajudaram a destruir 40% da infraestrutura elétrica ucraniana), armamentos e pessoal (cerca de dez iranianos já foram mortos em solo ucraniano), o que se tornou uma nova preocupação para os países ocidentais, uma vez que a Guarda Revolucionária agora tem a oportunidade de testar armas em solo europeu contra armamentos da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

e) Relações Irã-África

Ver subseção sobre Irã na seção sobre potências não tradicionais na África sob o tópico 3.11.4 no tomo 3.

f) Discurso na AGNU em 2022

O presidente Ebrahim Raisi criticou o uso de direitos humanos com propósitos políticos, valendo-se de dois pesos e duas medidas para promover interesses de forma discricionária. Nesse sentido, disse que o Irã apoia a autodeterminação dos palestinos e o desenvolvimento de países em desenvolvimento, alguns dos quais são vítimas de sanções unilaterais. A própria luta contra o

²⁷³ O Irã mantém cooperação em segurança com outros atores que preocupam o Ocidente, como a Coreia do Norte, com a qual a República Islâmica mantém tradicional cooperação no domínio balístico.

²⁷⁴ Outras medidas recentes tomadas pelo governo iraniano no âmbito econômico parecem apontar para a opção por uma via de crescimento econômico autônoma, como a autorização do uso de criptoativos em transações com o exterior, a fim de contornar o bloqueio do país ao sistema de comunicações internacionais interbancárias da Sociedade para Telecomunicações Financeiras Interbancárias Mundiais (SWIFT, na sigla em inglês).

autointitulado Estado Islâmico por parte do Irã confirmaria um compromisso com os direitos humanos. Acrescentou que o Irã apoia uma ordem internacional mais diversa e multipolar, com ganhos em legitimidade, e salientou a presença de injustiças em uma ordem menos diversa, como é o caso da de Israel frente à Palestina. Disse que seu país se tornou uma referência de segurança na sua região, graças à estabilidade possibilitada pela revolução islâmica. Mesmo assim, estaria sendo alvo de assédio por parte os EUA, que provocaram a emergência do Estado Islâmico, assassinaram o comandante Qasem Soleimani e impõem sanções unilaterais ao país. Reafirmou que o Irã não tem o objetivo de construir uma arma nuclear. Ao mesmo tempo que potências nucleares permanecem como possuidoras legítimas dessas armas, e que Israel tem acesso autorizado a tais armas por países nuclearmente armados, salientou que o Irã é injustamente acusado de estar promovendo ações contrárias à não proliferação. Recordou que foi o Irã que aceitou o compromisso de um acordo em 2015, e que foram os EUA que teriam quebrado esse acordo, com consequências de imposição de sanções unilaterais ao Irã. Ao ouvir a manifestação de intenção de um novo acordo, frisou não se saber ao certo o nível de comprometimento dos EUA no futuro.

g) Discurso na AGNU em 2021

A rivalidade entre Irã e EUA permeou grande parte do discurso do presidente Ebrahim Raisi, que começou por diagnosticar a falência do projeto hegemônico norte-americano e ocidentalizante. Ele equiparou as sanções unilaterais impostas por aquele país a medidas de guerras, denunciando principalmente seus efeitos sobre o bem-estar e a saúde das populações afetadas. Rejeita as novas divisões remanescentes da Guerra Fria e apontou a presença militar norte-americana no Iraque e na Síria como o principal obstáculo ao estabelecimento da democracia e da autodeterminação naqueles países. Afirmou que, acima de tudo, o Irã condena a saída arbitrária norte-americana do Acordo de Viena e a reimposição de sanções, ao mesmo tempo em que chamou atenção para o fato de que diversos relatórios da AIEA atestam o cumprimento iraniano com seus compromissos. O governo persa declarou que a produção de armas nucleares é considerada incompatível com a doutrina religiosa de sua liderança e que tais armas não têm espaço em sua política de defesa. O discurso incluiu, ainda, crítica ao “regime sionista”, considerado o maior patrocinador de terrorismo, e concluiu-se com uma referência à disposição iraniana a manter boas relações com o resto do mundo, sobretudo com os países de sua vizinhança.

VII. Iraque

Em 2011, após o acordo de retirada das tropas militares americanas, a situação interna do Iraque se torna frágil. Entre 2012 e 2014 a segurança deteriorou-se muito em decorrência do fortalecimento do Estado Islâmico do Iraque e do Levante (ISIS ou ISIL, também conhecido como Daesh) na Síria e do espraio de insurgentes terroristas desse grupo pelas regiões oeste e norte do Iraque. O governo do primeiro-ministro al-Maliki não cumpriu as promessas de integrar sunitas na sociedade – milhares foram presos. Em 2013, houve grandes manifestações antigoverno pelos sunitas nas cidades de Ramadi, Fallujah, Samarra, Mosul e Kirkuk, em que acusavam o governo de políticas sectárias. A relação do primeiro-ministro com os curdos também se deteriorou.

Milhares de sunitas foram recrutados pelo Daesh, que tomara controle de Fallujah, já em dezembro de 2013. Em junho de 2014, o Daesh tomou conta de um terço do território iraquiano.

No mesmo mês, o líder, Abu Bakr al-Baghdadi declarou a criação do Estado Islâmico em Mosul, a segunda maior cidade iraquiana e se autointitulou califa. Em resposta, o líder xiita religioso iraquiano, aiatolá Ali al-Sistani, convocou todos os iraquianos a pegarem em armas por meio de uma *fatwa*²⁷⁵. Milhares de homens, a maioria xiita, responderam ao chamado, formando grupos armados, milícias, apoiadas pelo Irã, na chamada Mobilização de Forças Populares (PMF, na sigla em inglês).

A ascensão do Estado Islâmico promoveu uma segunda intervenção estrangeira no país. O Irã foi o primeiro a prestar assistência. Em 2014, os Estados Unidos (EUA) formaram a Coalizão Global para Derrotar o ISIS, formada por 84 países e instituições, como Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a União Europeia (UE) e a Liga Árabe. Obama reenviou tropas e promoveu ataques aéreos por mais de três anos até o colapso do Estado Islâmico. A Turquia também enviou tropas no norte do Iraque para auxiliar na contenção do Daesh, mas também para conter uma influência do Partido dos Trabalhadores do Curdistão (PKK, na sigla em curdo).

Entre 2015 e 2017, o Exército iraquiano, as forças curdas *peshmergas* e a PMF, auxiliados pelos ataques aéreos da coalizão liderada pelos norte-americanos, conseguiram recuperar o território. Em junho de 2017, Mosul foi retomada, e em dezembro de 2017 o primeiro-ministro Haider al-Abadi (no poder desde 2014) declarou vitória. Embora o Estado Islâmico tenha sido derrotado, grupos menores continuam organizando atentados e ocupam cidades rurais, onde não há presença militar iraquiana.

Ainda em 2017, com a vitória sobre o Daesh, os curdos aproveitaram o momento para promover o referendo sobre a independência, acreditando que teriam apoio das potências ocidentais, uma vez que haviam auxiliado a acabar com os terroristas. A iniciativa feita pelo Partido Democrático do Curdistão (KDP, na sigla em inglês), ligado a Massoud Barzani, foi um fracasso. Não apenas o referendo não contou com o apoio externo, exceto de Israel, como enfrentou respostas dos países vizinhos (que também possuem populações curdas), levou à perda de territórios para o governo central e redundou em redução no orçamento. Além disso, foi declarado ilegal pela Corte de Justiça Iraquiana e intensificou as divisões internas curdas entre KDP e União Patriótica do Curdistão (PUK, na sigla em inglês), ligada a Jalal Talabani.

Em maio de 2018, as eleições nacionais redesenhariam o cenário político iraquiano. O clérigo xiita Moqtada al-Sadr liderou uma improvável coalizão composta por sunitas, comunistas e xiitas, promovendo uma campanha de caráter populista, explorando sua condição de *outsider* da política em luta contra a corrupção das elites políticas (campanha “corrupção é terrorismo”). Al-Sadr ganhou a maioria das cadeiras do Parlamento, enquanto os xiitas e aliados do Irã (PMF) perderam espaço no cenário político. Em resposta, o Irã envia o general Suleimani para organizar as milícias no Iraque e garantir influência no país. O Parlamento escolhe o curdo Barham Salih como presidente e o veterano xiita Abdul-Mahdi como primeiro-ministro.

Em outubro de 2019, o Iraque foi tomado por uma grande onda de protestos exigindo reformas no sistema político e melhorias econômicas e sociais, além de ter um sentimento contra ingerências políticas estrangeiras (EUA e Irã). Os protestos iniciados pelo movimento Tishreen – jovens iraquianos nascidos pós-invasão americana – logo foram inflamados por agendas do grupo de al-Sadr, do partido comunista e de sindicatos. Os manifestantes concentravam-se na praça Tahrir, em Bagdá, mas mobilizaram também as províncias do sul do país. Houve violenta repressão contra os manifestantes. Em novembro de 2019, o primeiro-ministro Abdul-Mahdi renunciou ao

²⁷⁵ Mais do que um decreto, uma *fatwa* é opinião religiosa: um pronunciamento legal no Islã, emitido por um especialista em lei religiosa.

cargo, e, em maio de 2020, o chefe de inteligência, Mustafa al-Kadhami é escolhido para tomar seu lugar.

Em meio à política acéfala iraquiana, em 3 de janeiro de 2020, os EUA promovem o ataque que atingirá o general iraniano Suleimani. O Parlamento iraquiano aprova uma monção não vinculante exigindo a retirada de tropas estrangeiras do país. Embora não fosse vinculante, os americanos e outros países retiraram a maioria das tropas do país e realocaram para outros países da região. O primeiro-ministro interino al-Kadhami busca reorganizar o sistema político e lidar com os efeitos da COVID-19 no país, que ajuda a represar os protestos.

Como resultado das manifestações, as eleições parlamentares foram antecipadas para outubro de 2021. Houve, ainda, mudança no sistema eleitoral – do sistema proporcional, as candidaturas passam a ser individuais, promovidas em 83 distritos eleitorais. Apesar das mudanças, não houve grande engajamento da população, apenas 36% dos eleitores participaram. As eleições foram acompanhadas por missões da UE e da Organização das Nações Unidas (ONU), que não encontraram irregularidades. A pouca participação popular pode ser resultado do descontentamento e da falta de esperança no sistema político. Esse déficit democrático é usado para contestar a legitimidade do resultado.

Novamente, o grupo de al-Sadr ganhou a maioria dos assentos no parlamento (73) e propõe formar um governo de maioria nacional. Essa aliança é composta por xiitas apoiadores de al-Sadr, sunitas liderados pelo presidente da Câmara de Deputados, Mohamed al-Halbousi, e por curdos do KDP. Os opositores da aliança integram a *Coordination Framework* (CF), que reúne tradicionais políticos ligados a base pró-iraniana (partido Fatah), como Nouri al-Maliki e Hadi al-Ameri. O Fatah (grupo apoiado pelo Irã e pelas PMF), por sua vez, perdeu consideravelmente espaço. O partido Intidad, fruto dos protestos de 2019, ganhou dez cadeiras no parlamento. O resultado foi contestado pelos perdedores e levou a novas insurgências em Bagdá, embora tenha sido confirmado pela Corte do país, em dezembro de 2021, como legítimo. Em novembro de 2021, o primeiro-ministro al-Kadhami (já confirmado com primeiro-ministro pelo Parlamento em maio de 2020) é vítima de uma tentativa de assassinato feita por um drone em sua residência. Nenhum grupo assumiu a autoria. Mesmo diante de desafios internos, o primeiro-ministro buscou engajar o Iraque diplomaticamente na estabilização da região. Em julho de 2021 visitou o presidente Joe Biden e promoveu acordo para retirada de tropas americanas e transferências de comando para o Exército iraquiano até o final do ano, mantendo militares apenas para treinamento e aconselhamento. Muitos apontam que não há mudanças significativas, pois esse movimento já vinha ocorrendo nos últimos anos. Existem atualmente cerca de 2,5 mil militares americanos no Iraque. Essa presença em determinados setores foi garantida por meio de negociações realizadas com o governo Biden, e ocorre apesar e no contexto da decisão estadunidense de retirar suas tropas do Iraque entre 2020 e 2021.

Em janeiro de 2022, a aliança liderada pelos apoiadores de al-Sadr consegue reconduzir al-Halbousi na presidência da Câmara. A fragmentação política impediu que al-Sadr conseguisse formar um governo viável, a despeito da vitória nas eleições. Al-Sadr se opunha à participação de al-Maliki e de tradicionais políticos na composição do governo e pediu antecipação das eleições.

Houve três tentativas de eleições indiretas para presidente ao longo de 2022. A primeira tentativa, em fevereiro, foi boicotada por al-Sadr, diante do impedimento, pela Suprema Corte, da candidatura do curdo Hoshyar Zebari, que enfrenta denúncias de corrupção desde 2016. Novamente, abre-se o prazo para apresentar candidaturas, com a possibilidade de reeleição do presidente Barham Salem.

Em abril, após duas prorrogações de prazo por falta de quórum, as eleições foram mais uma vez adiadas. Em junho, em razão da incapacidade de formar governo e promover as reformas constitucionais de sua agenda, bem como do acirramento das tensões políticas, al-Sadr tenta a manobra política de fazer com que os 73 membros do parlamento renunciassem. Rapidamente, a coalizão da CF anuncia a candidatura de Mohammed al-Sudani como primeiro-ministro e ocupa os assentos deixados pelos parlamentares da aliança, formando, assim, maioria. Al-Sudani é político de longa data e muitos o enxergam como candidato-fantoches de al-Maliki.

Em julho, vazaram áudios de al-Maliki sobre a possibilidade de guerra civil e denúncias de oponentes políticos, como al-Sadr. Al-Maliki defende-se argumentando que os áudios foram fabricados, embora especialistas sustentem a autenticidade. O episódio acaba com as remotas chances de al-Maliki candidatar-se a um terceiro mandato e impulsiona al-Sadr a exigir a dissolução do Parlamento pela Suprema Corte, convocando seus apoiadores a protestarem em ocasião da festividade religiosa Ashoura. A convocação da Revolução de Ashoura, em 30 de junho, levou a sadristas a ocuparem o Parlamento e protestar contra a formação de um novo governo. Demandavam uma reforma radical, nova constituição e novas eleições. O protesto estendeu-se por um mês, com os apoiadores sadristas acampados fora do parlamento. As forças armadas repeliram os protestos usando gás e bombas de efeito moral, e houve ao menos trinta mortes. A facilidade com que os protestantes ocuparam a Zona Verde sugere que houve conivência de autoridades do governo, especialmente do então primeiro-ministro Kadhimi. Os opositores de al-Sadr o acusaram de ter violado a constituição, estimular revoltas que resultaram em um massacre de protestantes. Além disso, conseguiram, por influência de al-Maliki, que a Suprema Corte aprovasse a necessidade de maioria de dois terços para formação de um novo governo, ao invés de maioria simples, o que dificulta ainda mais o processo.

O impasse político durou mais de dez meses sem que se conseguisse formar um governo. Enquanto isso, o gabinete encarregado não conseguiu aprovar leis nem passar o orçamento, o que aumentou o clima de insatisfação popular, pela deficiência de serviços públicos, crises energéticas durante o verão, com cortes de energia, pela crise econômica, falta de emprego na indústria, na agricultura e na pesca, estas, prejudicadas, também, pela grave seca. O gabinete encarregado, formado por al-Kadhimi, é apoiado pelos países ocidentais, mas goza de pouca influência política no Iraque. Outro fator que contribui para instabilidade é a falta de posicionamento do aiatolá Ali al-Sistani, que, diante do racha entre xiitas, não se pronunciou publicamente. Para muitos, o silêncio do aiatolá estimulou as ações de al-Sadr. Por outro lado, o aiatolá Kazem al-Haeri anunciou sua aposentadoria, em 28 de agosto, da função de *marja*²⁷⁶. Al-Haeri era substituto do pai de al-Sadr como *marja* e, mesmo não citando al-Sadr nominalmente, criticou os eventos políticos que estavam acontecendo e orientou seus apoiadores a seguir o aiatolá iraniano Ali Khamenei. Esse movimento é considerado um grande insulto a al-Sadr. Este, por sua vez, argumenta que a retirada de al-Haeri foi um movimento arquitetado pelas autoridades iranianas e não iniciativa própria. No entanto, no dia seguinte, al-Sadr anuncia a sua própria retirada da política (esse movimento não é inédito para al-Sadr). Mais uma vez, seus apoiadores invadem a Zona Verde, resultando em nova repressão com mais mortes. Al-Sadr manifesta-se em televisão e pede para seus apoiadores irem para casa. O pedido foi rapidamente acolhido, acalmando a situação política. Compara-se a invasão e o papel de al-Sadr à invasão do Capitólio e ao papel de Trump, em 6 de janeiro de 2021.

²⁷⁶ O *marja* é uma alta autoridade do Islã xiita, com competência de emitir decisões legais no contexto da *sharia*, a lei islâmica. No Iraque, quatro grandes aiatolás de primeiro plano constituem a instituição religiosa Hawza Ilmiyyah em Najaf, importante seminário para a formação de clérigos xiitas.

Com a sua renúncia, o primeiro-ministro Kadhimi convoca uma sessão de diálogo nacional em 5 de setembro, mas representantes sadristas não comparecem. Novos protestos ocorrem durante a sessão legislativa que votava a rejeição da demissão do presidente da Câmara, al-Halbousi. Houve, inclusive, lançamentos de mísseis em direção à Zona Verde. Manifestantes ocupam novamente a praça Tahrir.

Finalmente, em 13 de outubro, a terceira tentativa de eleições indiretas para presidente é bem-sucedida. O parlamento iraquiano elege como novo presidente o curdo Abdul Latif Rashid, que derrota o candidato à reeleição, Barham Saleh. A eleição de Rashid só foi possível com o apoio do KDP, que, em setembro, havia anunciado seu apoio à formação de um novo governo, rompendo definitivamente com a aliança sadrista. A retirada do candidato próprio do KDP e apoio a Rashid possibilitou a quebra do impasse político iraquiano, que durava mais de um ano. Rashid pertencera ao PUK, mas lançou sua candidatura de forma independente. O candidato xiita da CF, Mohammed al-Sudani, foi indicado como novo primeiro-ministro. Tanto o primeiro-ministro quanto o presidente são considerados próximos a al-Maliki e ao governo do Irã.

Em 27 de outubro, o primeiro-ministro al-Sudani recebeu o voto de confiança da Assembleia Nacional, que aprovou os ministros apontados por ele. Al-Sudani prometeu reformar a economia, lutar contra corrupção, melhorar serviços públicos, promover reformas eleitorais dentro de três meses e realizar eleições parlamentares em um ano.

VIII. Líbia

a) Origens – Primavera Árabe

O contexto de convulsão política e social na Líbia tem início com a Primavera Árabe. Em dezembro de 2010, após a autoimolação de um vendedor de rua na Tunísia, houve uma série de protestos espontâneos em países do Oriente Médio e norte da África. Na Tunísia, no Egito, no Iêmen e na Líbia houve mudança de regime, e no Bahrein e na Síria verificaram-se protestos de grandes proporções, depois degenerando-se em guerra civil no caso sírio. Na Líbia, o clima de descontentamento e de esgotamento do autoritarismo de Muammar Kadafi, no poder desde a década de 1960, levou a protestos e à contestação aberta ao regime. Somaram-se à contestação motivos étnicos e tribais que marcaram a formação do Estado líbio: grupos rebeldes armados, de províncias orientais, se mostraram particularmente contrários ao regime de Kadafi.

Em 2011, os combatentes do Conselho Nacional de Transição (CNT)²⁷⁷ tomaram Trípoli, derrotando as forças leais ao então presidente Kadafi. No contexto de colapso institucional e estado de guerra civil, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) autorizou ação militar armada com base na responsabilidade de proteger (R2P)²⁷⁸, instrumentalizada na Resolução 1973/2011²⁷⁹. A resolução criou uma zona de exclusão aérea e determinou a adoção de medidas militares para a proteção da população civil com fundamento no Capítulo VII da Carta das Nações

²⁷⁷ O CNT foi formado em fevereiro de 2011, por opositores de Kadafi, com o objetivo de ser a face política da revolução. Em 2012, o CNT foi sucedido pelo Conselho Geral Nacional (GNC).

²⁷⁸ Essa foi a primeira vez que o CSNU aprova ação armada, fundando-se no Capítulo VII da Carta, com base na R2P, para a proteção da população líbia.

²⁷⁹ Nessa ocasião, o Brasil se absteve, juntamente com Alemanha, Rússia, China e Índia, e, meses depois, apresentou no CSNU o conceito de Responsabilidade ao Proteger (RwP). Registro do voto brasileiro no CSNU, disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/699784?ln=en>.

Unidas (ONU). A intervenção militar foi liderada pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e enfrentou denúncias de que os recursos energéticos líbios seriam o fundo para a intervenção. A ação militar extrapolou seu mandato, foi palco de abusos frente à população líbia e levou à captura e ao posterior assassinato de Kadafi, promovendo a mudança do regime político – o que tampouco era previsto pelo mandato inicial.

Em setembro de 2011, dando sequência ao governo interino, foi aprovada a Missão de Apoio das Nações Unidas na Líbia (UNSMIL, na sigla em inglês), visando ao apoio à Líbia no processo de transição política.

Para mais detalhes sobre a Primavera Árabe na Líbia, ver a seção I deste tópico.

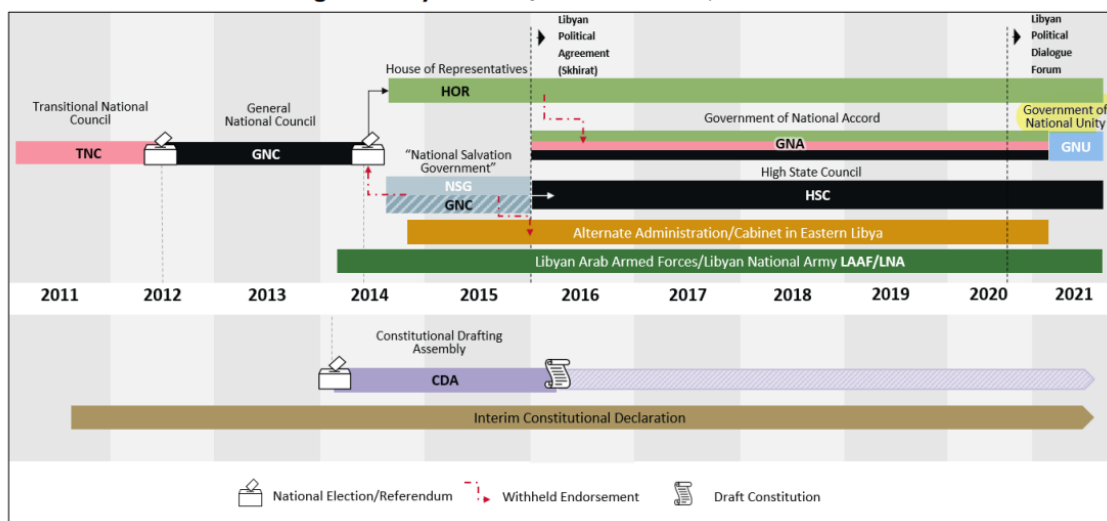
b) Principais partes na guerra civil

Desde a queda de Kadafi, em 2011, diferentes nomes vêm se apresentando como porta-vozes de grupos que buscam se opor ou resgatar o legado do presidente assassinado. Dois grupos despontam como os mais representativos.

Um dos lados no conflito é o grupo *Libyan Arab Armed Forces* (LAAF) ou *Libyan National Army* (LNA), estabelecido na porção leste do país. O grupo tem como principal liderança o oficial Khalifa Haftar, um militar formado nas fileiras do Exército leais a Muammar Kadafi. Atualmente, o grupo liderado por Haftar se apresenta como a oposição ao proto-regime estabelecido em Trípoli. Seu exército é estabelecido na região de Tobruk. Haftar conta com o apoio dos Emirados Árabes Unidos (EAU), Egito, Sudão, Síria (mercenários treinados e financiados por Bashar al-Assad), Chade e Rússia (por meio de mercenários do Grupo Wagner) e vem, recentemente, recebendo apoio da França.

O outro lado do conflito é o Governo do Acordo Nacional (GNA, na sigla em inglês, de 2016 a 2021) ou Governo de União Nacional (GNU, na sigla em inglês, de 2021 em diante), estabelecido em Trípoli. O GNA foi um governo interino formado em 2015 por meio das negociações das Nações Unidas e pensado para dar unidade ao país e servir de base para a transição política pacífica. Sua primeira liderança foi Fayeze al-Sarraj. Desde março de 2021, com os esforços das Nações Unidas, foi formado um governo temporário, tendo como objetivo a formação de um governo operacional que preparasse o país para as eleições marcadas para dezembro de 2021 (que não ocorreram), culminando no GNU. Atualmente, o GNU é formado por um presidente, Moohammed al-Menfi, e um primeiro-ministro, Abdullahhamid Dbeibah. O GNU conta com apoio da Turquia, do Catar, do Irã, da Itália e de mercenários sírios (treinados e financiados pelos grupos de oposição a al-Bashar). Nos foros internacionais e representações externas, é o GNA/GNU que representa o Estado líbio.

Figure 1. Libya's Post-Qadhafi Transition, 2011-2021



Fonte: Congressional Research Service

c) Interferência externa – atores e interesses

No que concerne à atuação de atores externos, a interferência na guerra civil se aproveita de embates sectários locais e de interesses geopolíticos mais amplos. Em termos de ativos líbios, deve-se mencionar que o país detém as maiores reservas de petróleo na África (39% das reservas do continente) e figura entre os maiores produtores.

No caso da Rússia, que oferece apoio ao LNA de Haftar, visa-se ao descongelamento de ativos bloqueados no contexto do colapso político em 2011. Além disso, a Líbia representa um mercado importante em termos de reconstrução de infraestrutura e de venda de armas e produtos agrícolas. No plano geoestratégico, a presença russa na Líbia enfraquece o flanco meridional da OTAN e se constitui em porta de entrada para o continente africano. Moscou fornece financiamento para a contratação de grupos de mercenários como o Grupo Wagner, principalmente desde a segunda ofensiva do LNA, em 2019. Em geral, argumenta-se que uma Líbia mais instável poderia vir a beneficiar (ou continuar beneficiando) a Rússia: enfraquecer-se-ia a posição de países europeus na margem mediterrânea, além de acentuar a crise migratória no oeste europeu e enfraquecer politicamente países que buscam interferência no conflito, como Turquia, Itália e França.

No caso da Turquia, que apoia o GNA, há também interesse no desbloqueio de contratos congelados em 2011. Na percepção turca, a presença na Líbia é um meio de estender sua influência no continente africano. Ao apoiar Trípoli, objetiva-se engrossar a oposição aos países a leste do mediterrâneo e manter uma posição de força nas relações com o norte africano (o acordo de delimitação de fronteiras marítimas, em 2019, entre Ancara e Trípoli serve de confirmação). A atuação da Turquia vem abrindo margem para treinamento e presença de mercenários sírios (da oposição a al-Assad), reforçando as fileiras de defesa do GNA. Além disso, a atuação de Ancara no conflito reforça sua posição de potência regional e contrapõe a agenda geopolítica russa e egípcia na região. Internamente, há quem aponte a intervenção como uma tentativa turca de relançar a popularidade do Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP, na sigla em turco), do presidente turco Recep Tayyip Erdogan, após a erosão política em 2019. Nesse sentido, são objetivos internos não declarados de Erdogan as denúncias de posicionamentos “imperialistas” por parte de europeus na Líbia e a busca de tergiversação dos problemas internos.

No caso dos EAU e do Egito, há maior peso de fatores ideológicos. Para esses atores, a organização Irmandade Muçulmana representa uma ameaça existencial às suas agendas políticas nacionais e regionais. Por isso vêm apoiando o grupo de Haftar, em oposição aos políticos ligados à ala islamita de Trípoli. No sentido oposto vai a atuação do Catar na região, que reforça a posição dos grupos islamitas de Trípoli, que em geral fazem uma leitura sunita do Islamismo.

No caso da França, há sinais de que o país vem oferecendo suporte militar às tropas de Haftar, apesar de retoricamente continuar apoiando os esforços de negociação das Nações Unidas. De certa forma, há uma inconsistência na posição de Macron em relação às partes do conflito. O anúncio de reabertura de uma embaixada francesa em Trípoli (março de 2021) parece ir no sentido de um suporte discreto ao GNU, ao mesmo tempo em que analistas apontam para um possível apoio não declarado à facção de Haftar, com financiamento, armas e apoio logístico. É possível que Paris reconheça a dificuldade de garantir a unidade pela frágil ação do GNU, e venha buscando alternativas políticas que possam, mesmo a um custo autoritário, garantir governabilidade ao Estado líbio.

No caso da Itália, há apoio ao GNU, como continuidade de ações tomadas no contexto do combate às possessões do autoproclamado Estado Islâmico em território líbio. Até o início de

2020, ainda havia soldados italianos nas proximidades de Misrata, em um apoio que se tornava cada vez mais discreto. Isso coloca dois grandes representantes do continente europeu em posições contrárias no conflito.

Os Estados Unidos (EUA) mantêm apoio ao GNU e vem repetindo a necessidade de continuar os esforços de pacificação via Nações Unidas, com especial ênfase na necessidade de eleições presidenciais livres e independentes.

No cenário de crise energética atual, em função da guerra na Ucrânia, a tomada de posição no conflito líbio assume uma importância maior. A escassez de recursos energéticos e o aumento de preços sem precedentes servem de motivação para atores externos que esperam a garantia de acesso preferencial a recursos energéticos líbios.

Em suma, os principais atores internacionais que apoiam cada grupo são:

- 1) GNA/GNU: ONU, EUA, Itália, Turquia, Catar, Irã e, inicialmente, França;
- 2) LAAF/LNA: Rússia (via Grupo Wagner), Arábia Saudita, EAU, Egito, Sudão, Chade e, recentemente, França.

d) Evolução recente e desafios futuros

A guerra civil líbia vem sendo marcada por incertezas e interferências externas. Houve duas tentativas de golpes (ambos pelas tropas de Haftar), em 2014 e em 2019, o que minou a operacionalidade do Estado. No contexto da tentativa de 2014, o Parlamento líbio (*House of Representatives* – HOR)²⁸⁰ se viu forçado a relocar-se para Tobruk, com uma bicefalia na representação parlamentar do país, com sessões parlamentares em Trípoli e em Tobruk²⁸¹. Como consequência das manobras militares de Haftar, houve um esforço da ONU e de membros da comunidade internacional para o fortalecimento de instâncias oficiais de representação do Estado líbio. Tais esforços levaram à formação do GNA em 2015 e posteriormente ao GNU, em 2021.

Na tentativa de golpe de 2019, ficou patente a fragilidade do GNA, o que motivou a entrada da Turquia no conflito de forma mais aberta. Com essa participação, as tropas de Haftar sofreram baixas importantes e retrocederam nos objetivos militares de tomada da porção oeste do país.

Em setembro de 2021, o HOR passou uma moção de censura (voto de desconfiança) em relação aos representantes do GNU, e, em fevereiro de 2022, houve designação de Fathi Bashagha como primeiro-ministro pelo HOR. Nesse contexto, em março houve a formação de outra força política, o Governo de Estabilidade Nacional (GNS, na sigla em inglês), que se opõe ao GNU de Trípoli. Até o momento, essa nova força política se mostra aliada das tropas do LNA, enfraquecendo ainda mais a tentativa de unificação do GNU. Depois de confrontações militares no início de 2022, começou-se um esforço de negociação de unificação em julho. Esses esforços são conduzidos pela Comissão Militar Conjunta (5+5), em Trípoli.

No momento, a Líbia conta com uma duplicidade parlamentar (o HOR em Tobruk; e um parlamento em Trípoli), e três frentes que se arrogam o papel de Executivo (o GNU em Trípoli; o grupo do LNA de Haftar, em Tobruk; o GNS, em Sirte) – no momento, somente o GNU representa o Estado líbio internacionalmente.

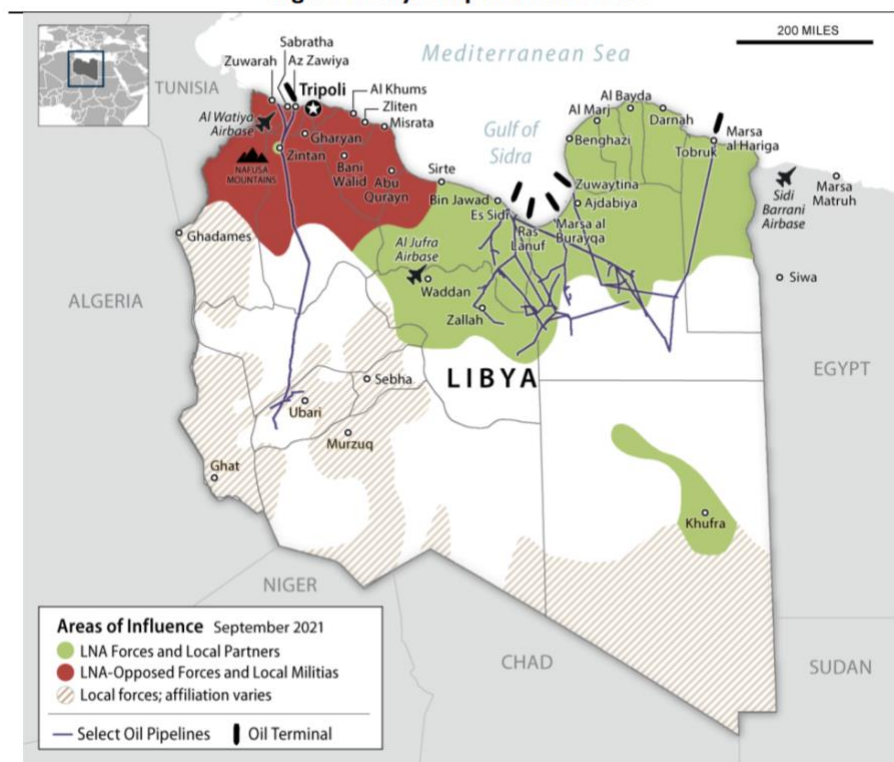
²⁸⁰ O HOR líbio foi formado nas eleições parlamentares de 2014 e estabelecido inicialmente em Trípoli.

²⁸¹ No final de 2014, um parlamento rival ao HOR foi estabelecido em Trípoli: o Congresso Geral Nacional, sucedido em 2016 pelo Alto Conselho de Estado. O HOR não reconhece esse congresso e aprova em 2015 a extensão do mandato de seus membros para além de outubro.

Em termos de desafios, salientam-se as dificuldades das Nações Unidas, os desafios humanitários, os sociais e demográficos, e as dificuldades diante da suspensão das eleições que teriam lugar em fins de 2021.

Desde 2020, fica clara a dificuldade das Nações Unidas de manejar o conflito. Após sucessivas demissões de enviados especiais, transparece o desconforto dos representantes da organização diante da crescente interferência externa nos assuntos políticos líbios, impedindo uma saída acordada e pacífica para o conflito. O último episódio nesse sentido foi a demissão de Jan Kubis, duas semanas antes das eleições no país, em contexto de crescente inviabilidade política institucional para a transição. Também no que concerne à ONU, a UNSMIL vê seu mandato cada vez mais frágil diante da falta de saída política para o conflito. A estabilização de áreas de conflito e assistência a civis é dificultada pela presença de mercenários, o que compõe o quadro dos desafios humanitários.

Figure 2. Libya Map and Basic Facts



Fonte: *Newsweek*

Sobre os desafios humanitários no conflito, as denúncias de violações humanitárias por mercenários de ambas as partes ampliam a possibilidade de escalada do conflito, ao mesmo tempo em que reduzem o espaço para diálogo das partes envolvidas.

Em termos sociais e demográficos, vale a menção à disfuncionalidade do estado líbio e incapacidade de aprovisionamento de bens básicos para a população, em um cenário em que a COVID-19 ainda assola a população. Além disso, o conflito civil estimula a crise de refugiados em direção à Europa (via Mediterrâneo) e a outros países do continente. Além disso, rebeldes da Líbia estimulam a insurreição popular em países da região, provocando a instabilidade no norte da África (região do Sahel, particularmente em relação a grupos extremistas africanos).

Em termos políticos, o adiamento das eleições presidenciais marcadas para dezembro de 2021 representou um ponto de interrogação no processo de transição política da Líbia. As

principais causas para o adiamento foram preocupações em torno da segurança nacional e discordâncias acerca da elegibilidade de candidatos. Uma das principais falhas no processo de transição, de acordo com especialistas, é a falta de uma constituição que estabeleça as diretrizes do processo de rotinização institucional, o que inclui as eleições presidenciais. Na falta de tal documento, são aprovadas leis provisórias que carecem de legitimidade e aceitação geral pelos candidatos. Um dos candidatos mais polêmicos é o próprio filho de Muammar Kadafi, Saif al-Islam Kadafi, sentenciado a morte por um tribunal em Trípoli, e investigado pelo Tribunal Penal Internacional (TPI)²⁸². No atual momento, as dificuldades políticas e lacunas jurídicas que levaram ao adiamento persistem, o que torna improvável a realização de eleições presidenciais no futuro próximo, impossibilitando uma reconstrução institucional e operacionalidade do Estado líbio.

A situação atual é marcada por um impasse entre as duas principais forças políticas do país. No entanto, a continuidade dos enfrentamentos e da disputa pelo poder soberano da Líbia geram temores de que o conflito seja retomado em larga escala. As tropas de Haftar têm poder, no momento, sobre maior parte do território líbio, entretanto, o amplo conjunto de países envolvidos na questão torna pouco provável uma solução, no curto prazo, para o impasse acerca da existência de dois polos de poder no país. Além disso, fatores como a falta de consenso para a realização de uma eleição presidencial – inicialmente marcada para 2021 e continuamente postergada – fazem com que alguns analistas levantem a possibilidade de uma eventual partição da Líbia.

e) Linha do tempo

- 2010: Eclosão da Primavera Árabe.
- 2011: Aprovação da incursão militar na Líbia, pela S/RES/973.
- 2011: Criação da UNSMIL pela S/RES/2009.
- 2014: Primeira ofensiva do LNA; em consequência da tentativa de golpe, os esforços da ONU levaram à formação do GNA.
- 2015 (dezembro): Formação de um governo de unidade na cidade marroquina de Skhirat (o GNA, unindo o Conselho de Transição, o Conselho Geral Nacional e o parlamento reconhecido internacionalmente).
- 2016: Operação dos EUA em conjunto com organizações em controle de regiões centrais e a porção oeste na Líbia levam à tomada de territórios do Estado Islâmico na Líbia.
- 2019: Segunda ofensiva do LNA (com apoio dos EAU); em resposta há atuação da Turquia em apoio à GNA.
- 2020 (janeiro): Conferência de Berlim de relançamento do processo diplomático da ONU (sem efeitos concretos no terreno).
- 2020 (outubro): Cessar-fogo acordado, aparentemente rompido em setemebro de 2021.
- 2020 (março): Enviado especial das Nações Unidas pede demissão (Ghassan Salamé).
- 2021 (janeiro): Escolha do enviado especial das Nações Unidas (Jan Kubis).
- 2021 (fevereiro): Fórum para o Diálogo Político Líbio unificou o poder do GNA em torno de um presidente (Moohammed al-Menfi) e um primeiro-ministro (Abdullahamid Dbeibah).

²⁸² Por meio do *referral*, o CSNU enviou a situação da Líbia para apreciação do procurador do TPI. A situação deu ensejo a três casos e cinco mandados de prisão. O caso de Saif Kadafi está em fase de pré-julgamento, pois ele não se encontra em custódia do TPI e este não julga indivíduos *in absentia*. <https://www.icc-cpi.int/libya>.

- 2021 (março): Aprovação formal do GNU liderado por Mohamed al-Menfi (presidente do Conselho Presidencial) e Abdulhamid Dbeibeh (como primeiro-ministro), com o objetivo de unificar o GNA com o governo rival baseado em Tobruk.
- 2021 (novembro): Enviado especial das Nações Unidas pede demissão (Jan Kubis) a duas semanas das eleições por discordâncias acerca do processo de transição com o secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) Antonio Guterres.
- 2021 (novembro): Conferência de Paris de diálogo entre as partes do conflito (sem resultados práticos).
- 2021: Rússia bloqueia a indicação do diplomata britânico Nicholas Kay como enviado especial para a Líbia; o SGNU então nomeia Stephanie Williams (diplomata americana, que já serviu antes como representante especial adjunta e representante especial interina) como conselheira especial, o que prescinde da aprovação dos membros;
- 2021 (dezembro): Eleições (marcadas para 23 de dezembro) postergadas pelo HOR;
- 2022 (agosto): Milícias do poder do leste dirigem ataques com o objetivo de tomar a capital Trípoli; os enfrentamentos provocaram dezenas de mortos e feridos.

IX. Marrocos e a questão do Saara Ocidental

a) Conflito

i. A descolonização bloqueada

A questão do Saara Ocidental envolve um processo incompleto de descolonização na região do Magrebe²⁸³. Entre 1960 e 1970, o Saara Ocidental (Río de Oro e Sakiet El Hamra), colonizado pela Espanha após a Conferência de Berlim de 1885, parecia amparado pela Resolução 1514 (XV) da Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU) de 1960, sobre a concessão de independência pela descolonização aos países e povos colonizados. Em 1963, foi incluído na lista de territórios não autônomos, conforme o Capítulo XI da Carta da ONU. A Espanha opôs-se à descolonização e optou pelo desenvolvimento econômico da região, rica em fosfatos, para abafar tanto as cobranças internacionais quanto as demandas da população nômade *saaraii*.

Em 1973, militantes *saaraiis*, insatisfeitos com a estagnação do processo de descolonização, optam pela luta armada e fundam, com programa socialista e pan-árabe, inspirado no modelo da revolução argelina, a Frente Polisário, que proclamou a República Árabe Saaraui Democrática (RASD) em 1976. Essa opção ideológica reduziu o apoio à independência *saaraii*: para além dos interesses espanhóis, dificilmente as potências ocidentais acatariam o fim da tutela colonial em prol da criação de um Estado frágil, de tendência socialista, em ponto estratégico da costa atlântica no norte da África, em plena Guerra Fria. Desde então, a hipótese de integração do território ao Marrocos pareceu uma alternativa viável para afastar o risco da criação de um satélite de Moscou. O território também foi reivindicado pela Mauritânia.

Hoje, as partes envolvidas são o Marrocos, com apoio tácito da França e dos Estados Unidos (EUA), e a RASD (por meio de seu movimento nacionalista, a Frente Polisário), com suporte da Argélia, em cujo território está o governo exilado *saaraii*. Cerca de um quinto do território é controlado pela autoproclamada RASD, com o restante ocupado e administrado pelo

²⁸³ O Saara Ocidental fica no norte da África, voltado para o oceano Atlântico, e faz fronteira com o Marrocos ao norte, com a Argélia a leste e com a Mauritânia ao sul.

Marrocos, que chama a região de “Províncias do Sul”. Para conter guerrilheiros da Frente Polisário, o Marrocos estruturou um grande muro de areia ao longo de quase todo o território do Saara Ocidental.

Desde a década de 1970, a situação pouco avançou, apesar do cessar-fogo estabelecido em 1991: há dificuldade para organizar um referendo de independência pela natureza esparsa e nômade de parcela considerável da população *saarai*, e as negociações engendradas até o momento tiveram pouco sucesso. Em novembro de 2020, o cessar-fogo foi violado após ataque marroquino à região da chamada “fenda de Guerguerat”. O Exército de Libertação do Povo Saarauí (SPLA, na sigla em inglês), braço armado da RASD, declarou “estado de guerra” e regresso à luta armada após quase trinta anos e revidou imediatamente às agressões e também bombardeou bases marroquinas. Como resultado do ataque, o Marrocos assegurou o controle sobre a fenda de Guerguerat.

A República Saaraui é membro da União Africana (UA) desde 1984, e é reconhecida por 36 Estados. Por outro lado, os EUA reconhecem a soberania marroquina em 2020, em troca da normalização de relações de Marrocos com Israel. A ONU considera a Frente Polisário representante legítimo do povo *saarai*, e afirma que há direito à autodeterminação. Para a ONU, o Saara Ocidental é considerado “território sem autogoverno”. Há uma instância multilateral para tentativa de resolução da questão: a Missão das Nações Unidas para o Referendo no Saara Ocidental (MINURSO, na sigla em inglês), estabelecida em 1991 pela Resolução 690 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). A MINURSO tem mandato para monitorar o cessar-fogo, verificar a redução de tropas marroquinas no território, monitorar as posições das tropas marroquinas e da Frente Polisário, atuar junto às partes para garantir a libertação de prisioneiros políticos, implementar um programa para repatriação, identificar e registrar eleitores qualificados e organizar e assegurar um referendo livre e justo para o status da região.

ii. O parecer consultivo da Corte Internacional de Justiça

Entre 1964 e 1974 (exceto 1971), o Comitê Especial para a Descolonização da AGNU invocou a responsabilidade da Espanha quanto à realização do referendo, sob os auspícios da ONU, para que o povo *saarai* pudesse exercer seu direito à autodeterminação. Em dezembro de 1974, a AGNU solicitou à Corte Internacional de Justiça (CIJ) um parecer consultivo sobre duas questões: “1. O Saara Ocidental era *terra nullius* no momento da colonização espanhola?” e, em caso de resposta negativa a essa pergunta, “2. Quais vínculos jurídicos existiam entre esse território e o Reino do Marrocos e o conjunto do território da Mauritânia?”. Em seu parecer de outubro de 1975, a CIJ respondeu que o Saara Ocidental não era *terra nullius*, mas habitado por populações nômades social e politicamente organizadas em tribos e dotadas de chefes competentes para o exercício de sua representação políticas. Quanto à segunda, concluiu que nenhum material ou informação apresentado comprovava a existência de vínculo de soberania territorial entre o território do Saara Ocidental e o Reino do Marrocos ou entre o território do Saara Ocidental e o conjunto do território da Mauritânia. Logo, a CIJ não reconheceu nenhum vínculo jurídico que poderia modificar a aplicação da Resolução 1514 (XV) da AGNU quanto à descolonização do Saara Ocidental e à aplicação do princípio de autodeterminação em respeito à vontade da população do território.

iii. A responsabilidade política da Espanha quanto ao processo de descolonização

Entretanto, três semanas após o parecer consultivo da CIJ, o rei do Marrocos, Hassan II, promove a “Marcha Verde”, exitosa manifestação pacífica com 350 mil civis para forçar a Espanha a se retirar do território. A Resolução 380 (1975) do CSNU condenou a Marcha Verde, conclamou o Marrocos a desocupar, imediatamente, o território e instou as partes interessadas a evitar a escalada do conflito e retomar o processo de descolonização conforme as resoluções anteriores da AGNU e do CSNU, reiterando o direito do povo *saaraui* à autodeterminação. Como resultado do movimento estratégico de Hassan II, a Espanha assinou o Acordo de Madri (1975) com o Marrocos e a Mauritânia. Pelo Acordo de Madri, a Espanha reiterou o compromisso assumido perante a ONU com a descolonização do Saara Ocidental e assegurou que a transferência da administração colonial ao Marrocos e à Mauritânia seria temporária e que a população do Saara Ocidental seria ouvida. Por esse motivo, a atual mudança de posição da Espanha tem sido criticada como descumprimento das responsabilidades assumidas.

iv. A proclamação da RASD e a guerra no deserto

Em resposta, os *saaraui*s proclamaram, em 1976, a RASD, com extensão de 250 mil quilômetros quadrados, que empreendeu intensa campanha diplomática para se afirmar como estado não alinhado, por meio de iniciativas como os pedidos de adesão à ONU, à Organização da Unidade Africana (OUA) e à Liga Árabe, em paralelo à intensa guerra de guerrilhas no deserto entre as RASD e as forças marroquinas e mauritanas.

A Argélia, que sempre se opôs à anexação do Saara Ocidental pelo Marrocos, defendeu a causa *saaraui*, oferecendo apoio diplomático, base operacional para a Frente Polisário no território argelino, na cidade fronteiriça de Tindouf, além de financiamento à guerrilha. Em 1979, a Mauritânia renunciou ao território que havia ocupado e se retirou do conflito, mas o Marrocos ocupou, imediatamente, o território liberado pela Mauritânia e levantou uma barreira de areia no deserto para isolar o território ocupado pela Frente Polisário. A guerra de guerrilhas continuou até 1988.

v. O fracasso da MINURSO

Em 1988, a Frente Polisário e o exército marroquino chegaram a um impasse militar. A AGNU aprovou então a Resolução 4333, reafirmando o direito do povo *saaraui* à autodeterminação e, em 1991, a Resolução 690 do CSNU decretou um cessar-fogo e estabeleceu a MINURSO, que deveria determinar ou a independência saaraui ou a reintegração do território ao Marrocos, até a data limite de 1992. Divergências quanto à realização do censo que determinaria a população apta a votar no referendo estancaram o processo. O Marrocos não aceitou critérios que excluíssem a população de origem marroquina assentada no território do Saara Ocidental, entre outras questões. A ONU continua a defender a responsabilidade política da Espanha quanto ao território e ao direito ao referendo para decidir a questão da autodeterminação do povo *saaraui*.

vi. Desdobramentos recentes e perspectivas

Diante do impasse quanto ao referendo, em 2007, o Marrocos apresentou proposta de concessão de autonomia limitada à região, sob soberania marroquina. Recentemente, o

compromisso da ONU e da União Europeia (UE) com o apoio ao referendo tem perdido fôlego, em detrimento de opções consideradas mais “realistas”, incluindo um apoio cada vez mais explícito da Espanha. Em novembro de 2020, a Frente Polisário rompeu o cessar-fogo de 1991 após a resposta agressiva do exército marroquino a uma ocupação pacífica da Frente Polisário na cidade fronteiriça de Guerguerate, situada em uma área neutra entre o território do Saara Ocidental ocupado pelo Marrocos e o território controlado pela RASD. Por mais de dois anos, o grande entrave às negociações de paz era a incapacidade de se chegar a um consenso sobre o novo enviado especial da ONU para o Saara Ocidental, depois da saída, em maio de 2019, do alemão Horst Köhler, que havia assumido em 2017. Entre maio de 2019 e novembro de 2020, o secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) Antonio Guterres chegou a apresentar treze candidatos diferentes para o posto, mas nenhum logrou a aprovação mútua marroquina e *saarai*. Em outubro de 2021, após inicial hesitação de Rabat e grande pressão dos EUA, da ONU e de países europeus como a França, finalmente se chegou ao nome de Staffan de Mistura, com ampla experiência no Oriente Médio (Iraque, Afeganistão e Síria).

Enquanto o impasse perdura, há 173 mil *saarais* em campos para refugiados próximos a Tindouf, na Argélia, onde a ajuda internacional tem minguado, especialmente após a pandemia. Lideranças da Frente Polisário temem a radicalização; as lideranças mais antigas continuam a defender o referendo, mas os jovens, criados nesses campos, almejam retomar a luta armada e idealizam o passado de guerrilhas.

b) Reflexos sobre a política externa marroquina

Nos últimos anos, o Marrocos passou a ser mais assertivo quanto ao Saara Ocidental, obtendo o reconhecimento dos EUA de Donald Trump de sua soberania sobre a região. Já com Biden, a relação tem sido mais neutra. Com a Espanha, após momentos de alta tensão, também se conquistou uma posição inédita pró-Marrocos. Com a vizinha Argélia, houve volta à rivalidade histórica e rompimento das relações diplomáticas.

i. Estados Unidos

A política dos EUA em relação ao Saara Ocidental nos anos 1970, quando irrompe o conflito, foi de apoio ao Marrocos. No contexto da Guerra Fria, a Argélia e a Frente Polisário aliavam-se ao lado soviético. Os EUA foram essenciais no fornecimento de armamentos ao Marrocos durante a guerra de 1975-1991. Em 2006, EUA e Marrocos firmaram um acordo de livre comércio que, embora não aborde explicitamente a questão do Saara Ocidental, tampouco inclui bens oriundos da região, seguindo entendimento firmado pela Câmara dos Deputados em 2004.

Enquanto os governos de Bill Clinton e George W. Bush apoiaram proposta marroquina de autonomia, sem independência, Barack Obama buscou afastar-se da posição de seus antecessores. Enfrentou, entretanto, grande oposição no Legislativo. Houve pressões da Câmara e do Senado para os EUA apoiarem o plano submetido pelo Marrocos à ONU em 2007, chamado “*Initiative for an Autonomy Plan*”. A posição dos congressistas era a de que o conflito no Saara Ocidental era o maior obstáculo para o combate ao terrorismo no Magrebe, porque a região seria terreno fértil para formar extremistas islâmicos²⁸⁴, e expressaram-se dúvidas sobre a viabilidade do Estado *saarai*, dentro dos termos da proposta da Frente Polisário.

²⁸⁴ Entre 2013 e 2018, a Câmara aprovou ainda legislação que permitia concessão de ajuda financeira a ser implementada pelo Marrocos no Saara Ocidental.

Com Donald Trump, a questão sofreu inflexão decisiva: em dezembro de 2020, os EUA reconheceram oficialmente a soberania do Marrocos sobre o Saara Ocidental, após o governo marroquino normalizar relações com Israel. À época, o Marrocos afirmou que a normalização incluiria, entre outros pontos, o estabelecimento de “relações diplomáticas o mais breve possível”, de voos diretos e de cooperação econômica e técnica. A decisão marroquina veio na esteira de atos semelhantes por parte dos governos do Emirados Árabes Unidos (EAU) e do Bahrein, em setembro de 2020, e de intenção similar por parte do Sudão, em outubro de 2020. As negociações entre Marrocos e Israel ocorriam desde 2017. Historicamente, o Marrocos sempre buscou tratar a questão palestina em conjunto com outros países árabes. No dia 10 de dezembro de 2020, o presidente Mohammed VI, tido como uma figura política neutra no país, ligou para Mahmoud Abbas a fim de expressar o contínuo apoio marroquino a uma solução de dois Estados.

O governo do presidente Joe Biden ainda não mostrou uma posição clara quanto à questão do Saara Ocidental, mas, até o momento, tampouco voltou atrás na decisão tomada por Trump. Uma nova reversão na política norte-americana poderia ameaçar as relações com o Marrocos e com Israel, além de trazer novas tensões ao conflito, possivelmente encerrar negociações de paz e suscitar oposição interna no Congresso. Destaca-se, por fim, a pressão bem sucedida de Washington sobre Rabat para que fosse aceita a indicação de De Mistura como novo enviado especial das Nações Unidas para o Saara Ocidental.

ii. Espanha, outros países europeus e União Europeia

De forma geral, desde a ascensão do rei Mohammed VI, em 1999, as relações Espanha-Marrocos se deterioraram. Pequenos incidentes militares ocorreram desde então, envolvendo disputas sobre pequenas ilhas entre os enclaves espanhóis de Ceuta e Melilla – nunca reconhecidos pelo Marrocos. Madri e Rabat disputam ainda soberania das águas perto das Ilhas Canárias. Inicialmente, Madri recusou-se a seguir a decisão de Trump, em novembro de 2020, e, no contexto da pandemia de COVID-19, aceitou que Brahim Ghali, atual líder da Frente Polisário, se tratasse da doença em um hospital espanhol. A relação Madri-Rabat encontrava-se, assim, sob forte tensão. Em maio de 2021, o Marrocos permitiu que aproximadamente oito mil migrantes entrassem em Ceuta – cerca de seis mil migrantes em apenas um só dia. A crise migratória, embora intensa, foi logo controlada.

Em março de 2022, a Espanha reverteu sua posição histórica de equidistância sobre o Saara Ocidental. Em uma conferência de imprensa, o chanceler José Manuel Albares disse considerar que o plano apresentado por Rabat em 2007 é “a base mais séria, realista e crível” para a solução do conflito. Bem recebida pelo Marrocos, a decisão inspirou, em contrapartida, a Argélia a chamar seu embaixador em Madri para consultas. Analistas alertam ainda para a chance de uma guerra energética entre os três países – cerca de metade do gás importado pela Espanha vem da Argélia e passa pelo Marrocos.

A França, por sua vez, tem mantido uma política *low profile*, ainda que ligeiramente pró-Marrocos (apoia o plano de 2007). Oficialmente, posiciona-se como neutra, embora tenha tido envolvimento militar no terreno ao lado do Marrocos. Ademais, a MINURSO não tem o monitoramento de direitos humanos em seu mandato devido à ameaça francesa de vetar a criação da missão no CSNU. O governo francês apoia a proposta de autonomia ao Saara Ocidental formulada pelo Marrocos.

A relação Alemanha-Marrocos é um pouco mais tensa, tendo o Marrocos recentemente retirado seu embaixador em Berlim²⁸⁵.

A UE, no geral, apoia uma solução negociada junto à ONU. Em 2019, o Parlamento Europeu aprovou um acordo com o Marrocos sobre comércio pesqueiro, autorizando barcos europeus a operarem na costa saaraui. A Frente Polisário e ativistas protestaram e questionaram a decisão na Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), que, em setembro de 2021, julgou ilegal a inclusão do Saara Ocidental no acordo.

O Reino Unido, por sua vez, segue a posição das Nações Unidas na questão do Saara Ocidental, considerando o *status* do território indeterminado, e apoiando os esforços para que haja uma solução política duradoura e mutuamente aceitável que dê ao povo *saaraui* a garantia de autodeterminação.

iii. Argélia

A Argélia é um dos atores mais importantes envolvidos no conflito, embora não tenha qualquer reivindicação formal de soberania sobre o Saara Ocidental. A maior parte dos refugiados *saaraui*s vive na Argélia (cerca de 160 mil pessoas), cujo governo tem apoiado, treinado e armado a Frente Polisário desde o conflito contra a Espanha. Já nos anos 1960, Argélia e Marrocos travaram breve guerra, no contexto da independência argelina. Posteriormente, a Argélia não participou das negociações dos Acordos de Madri de 1975. À época, parte do apoio concedido pelos EUA e países europeus ocidentais ao Marrocos devia-se à percepção de que uma república *saaraui* independente seria um fantoche da Argélia, então aliada dos soviéticos na Guerra Fria. O Marrocos ficaria, ademais, em posição geopolítica delicada, cercado por argelinos e *saaraui*s. Em 1975, milhares de marroquinos que viviam na Argélia foram expulsos ou tiveram seus bens confiscados, uma fonte de tensão nas relações até hoje. Em 1994, a fronteira terrestre entre os dois países foi fechada, situação que se mantém, embora haja cooperação bilateral no que tange ao transporte de gás pelo gasoduto Magrebe-Europa Gás (MEG), inaugurado em 1996, que liga a Argélia à Espanha passando pelo Marrocos. A Argélia planeja, no entanto, expandir o Medgaz, outro gasoduto que passa pelo Mediterrâneo contornando o Marrocos. Sob a gestão de Horst Köhler como enviado especial da ONU para o Saara Ocidental (2017-2019), a Argélia participou, junto com a Mauritânia, das negociações de paz feitas sob o modelo *roundtable*, como Estado observador. Em agosto de 2021, após acusações mútuas envolvendo espionagem de celulares de autoridades argelinas, incêndios em Kabylia e o tratamento dos berberes na Argélia, Argel rompeu relações com Rabat.

iv. Liga Árabe, União Africana e outros países africanos

Desde os anos 1960, o Marrocos tenta angariar apoio na Liga Árabe em relação a seu domínio sobre o Saara Ocidental, mas sem êxito, em boa parte devido à oposição não só da Argélia, mas também da Tunísia. De modo geral, a Liga Árabe tem optado por uma postura silente.

²⁸⁵ De maneira geral, desde os anos 1970, a postura francesa é mais pró-Marrocos. Paris, no entanto, nunca reconheceu a soberania marroquina sobre a região, e não há indícios de que o fará em um futuro breve. Já o governo alemão, em 2020, pressionou para que o CSNU realizasse uma reunião fechada sobre a decisão de Trump e o retorno das hostilidades militares, o que não foi bem recebido pelo Marrocos, que nega que haja qualquer conflito no Saara Ocidental. Em maio de 2021, o Marrocos retirou seu embaixador em Berlim.

Em janeiro de 2017, o Marrocos reingressou na UA, depois de 33 anos de ausência. Em 2018, o Marrocos logrou que a UA passasse a apoiar as negociações no seio da ONU, ao invés de negociações promovidas conjuntamente entre a ONU e o bloco africano. Em 2019, formaram-se dois grupos na UA, um pró-Marrocos, outro pró-RASD. Após a decisão de Trump no final de 2020, a UA adotou uma postura mais incisiva pró-*saarais*, voltando, por exemplo, a apoiar negociações ONU-UA e pedindo a reabertura do escritório em Laayoune. O retorno da UA a sua posição histórica pró-*saarai* despertou oposição de alguns membros, que, em contrapartida, abriram consulados no Saara Ocidental controlado pelo Marrocos. Em 2021, foi eleito para a nova presidência da UA o congolês Félix Tshisekedi, pró-Marrocos. Para o Conselho de Paz e Segurança da UA, foi eleito o nigeriano Bankole Adeoye. Nos últimos anos, a Nigéria reverteu sua posição pró-*saarais*, adotando maior neutralidade. Tudo indica, assim, uma nova posição mais neutra por parte da UA.

Na África, alguns dos países que reconhecem a RASD, além da Argélia, são Mauritânia, Líbia, África do Sul, Nigéria, Etiópia, Quênia e Angola. Alguns retiraram seu reconhecimento, como Congo-Brazzaville e Chade. A Tunísia tem-se mantido neutra sobre o Saara Ocidental, apoiando uma solução negociada no seio da ONU e as atividades da MINURSO; Túnis também apoiou o reingresso marroquino na UA. Entretanto, em agosto de 2022, um encontro entre o presidente da Tunísia, Kais Saied, e o líder da Frente Polisario, Brahim Ghali, por ocasião da 8ª Conferência de Tóquio sobre Desenvolvimento Africano, realizada em Túnis, gerou críticas do governo marroquino, que vê a atitude como uma tentativa de aproximação do governo tunisiano com a Argélia, importante fornecedor de combustíveis. O Egito, por sua vez, sempre se mostrou pró-Rabat, afirmando repetidas vezes ser a favor “da integridade territorial do Marrocos”. Já a África do Sul tem sido um dos aliados mais estáveis da RASD. O partido Congresso Nacional Africano (CNA) tem uma proximidade histórica com a Frente Polisário, desde a fundação do movimento *saarai*, em 1973. Relações foram formalmente estabelecidas em 2004, com abertura mútua de embaixadas. A África do Sul tem diversos projetos de cooperação com a RASD e tem sido vocal em sua defesa na UA²⁸⁶.

X. Paquistão

a) Aspectos gerais e questões domésticas

O Paquistão é uma república islâmica democrática e parlamentar, com 220 milhões de habitantes e um parlamento bicameral eleito diretamente pela população²⁸⁷ das quatro províncias do país e da capital Islamabad. O país é 97% muçulmano, e minorias, como os *pashtuns* (20% da população) sofrem constantemente com tentativas de sequestro e conversão forçada.

O histórico político é de disputas entre presidentes, primeiros-ministros e chefes das Forças Armadas, o que produz uma instabilidade, manifesta nos 33 anos de governo militar dentre os 75

²⁸⁶ Quanto ao Brasil, o país historicamente apoia uma solução política definitiva, negociada por meio do diálogo entre as partes envolvidas, e apoia as decisões do CSNU na matéria. Em junho de 2019, o ministro Ernesto Araújo afirmou, em visita bilateral com seu homólogo marroquino, Nasser Bourita, que “o Brasil dá as boas-vindas e vê com muitos bons olhos a disposição do Marrocos de trabalhar rumo a soluções realistas para a questão do Saara”. Em 2015, chegou a tramitar no Senado brasileiro um pedido de reconhecimento da RASD como “Estado detentor de direito legítimo à soberania e à autodeterminação”. O requerimento, todavia, foi arquivado em 2018.

²⁸⁷ As regiões de Azad Kashmir e Gilgit-Baltistan não têm representação.

anos de independência. Em 2018, ocorreram eleições para a Assembleia Nacional, pontuadas por ataques terroristas e acusações de abusos, marcando a segunda transferência democrática de poder do país na história, mas não sem grande interferência das Forças Armadas. Nesse momento, ocorreu o fim da dominação do cenário político do país por dois partidos dinásticos²⁸⁸, quando o *Movement for Justice* (PTI, na sigla em urdu) ganhou espaço, com uma orientação centrista e nacionalista próxima a militantes islâmicos e crítica tanto aos Estados Unidos (EUA)²⁸⁹ quanto a outros parceiros do país e até mesmo a uma postura mais conciliatória com a Índia.

O PTI liderou a coalizão nacional até abril de 2022, quando perdeu espaço para a Liga Muçulmana Paquistanesa (PML-N, na sigla em inglês), partido da época da independência e de orientação centro-direita com conservadores religiosos. Imran Khan (ex-capitão da seleção de críquete), do PTI, que governava desde 2018, não tinha experiência política, mas conquistou militares e eleitores com promessas anticorrupção e criação de um Estado de bem-estar social. Suas plataformas políticas não tiveram sucesso, e sua luta contra a corrupção focou em opositores e em medidas crescentemente autoritárias. Desacordos sobre a indicação de um novo chefe de inteligência também erodiram o apoio de Khan. O país, que crescia a mais de 5% ao ano passou por crises financeiras²⁹⁰, de inflação e desemprego e recorreu ao Fundo Monetário Internacional (FMI) novamente em 2019. Durante seu governo, o *establishment* militar foi influente, especialmente na área de política externa e segurança, com destaque para o chefe das Forças Armadas, o general Qamar Javed Bajwa, tido como o oficial mais poderoso do Paquistão.

No entanto, em março de 2022, os dois grandes partidos de oposição na Assembleia Nacional, o PML-N e o Partido Popular do Paquistão (PPP), decidiram juntar-se em uma moção de desconfiança contra o primeiro-ministro Khan, acusado de mau governo e políticas econômicas inadequadas, o que gerou uma crise que o tirou do poder. No entanto, Khan reagiu tentando suspender a moção de desconfiança e dissolver a Assembleia Nacional para realizar novas eleições, o que levou até mesmo seus apoiadores a alinharem-se com a oposição e gerou uma crise constitucional. A Suprema Corte do país determinou que a ação de Khan foi inconstitucional, e ele foi removido do gabinete. Para Khan, houve interferência dos EUA em sua deposição, por ter buscado uma política externa independente. Durante o mandato, Khan, um *outsider*, perdeu o apoio das forças armadas. Na sequência de sua queda, formou-se um novo governo sob a égide do PML-N, de Shabaz Sharif, irmão do primeiro-ministro até 2017, Nawaz Sharif. Novas eleições devem acontecer em 2023.

O Governo Sharif fez promessas de reformas na legislação eleitoral, adotou medidas mais brandas para a imprensa e mudou sua posição em política externa, em busca de retomada de relações próximas com parceiros-chave, como a União Europeia (UE) e os EUA. Tenta-se conseguir um novo resgate do FMI para a economia em crise, já que o crescimento do produto interno bruto (PIB) do país é baixo, as dívidas estão em níveis insustentáveis e a inflação é alta e afeta produtos básicos.

No entanto, a situação securitária do Paquistão também é crítica. O país é nuclearmente armado e passa por uma nova onda de tensão sectária, que no passado já matou milhares de pessoas. De fato, em décadas anteriores, grupos como o Sipah-e-Sahaba Pakistan (SSP) e o

²⁸⁸ Os maiores partidos do Paquistão são o PML-N e o PPP, ligados a famílias tradicionais do país. O PPP foi criado por Zulfikar Ali Bhutto, primeiro-ministro nos anos 1970, que foi assassinado, e, em seguida, sua filha e seu neto seguiram seus passos na política. O mesmo ocorre com o PML-N, ligado aos irmãos Sharif.

²⁸⁹ Imran Khan visitou Putin no dia em que a Rússia invadiu a Ucrânia e, depois que deixou o cargo, enfatizou que sua derrubada teve apoio de Washington.

²⁹⁰ O governo Khan concedeu subsídios para eletricidade e combustíveis.

Lashkar-e-Jhangvi (LEJ) eram os principais perpetradores de ataques, mas, recentemente, surgiram novos grupos, como o Estado Islâmico da Província de Khorasan (ISKP, na sigla em inglês), braço local do Estado Islâmico, e o Labaik, sunitas radicais que atuam tanto no Afeganistão como no Paquistão, principalmente contra a minoria xiita. Em 2022, o ISKP já se declarou responsável pelo bombardeamento de uma mesquita no país. O Estado adotou medidas como o uso da força, mas não tirou as organizações de operação nem processou os responsáveis.

Além disso, os militares já manifestam suas críticas ao novo governo nas redes sociais e, com a pressão, já ganham espaço no novo gabinete paquistanês. A retórica antiocidental do ex-primeiro-ministro Khan tem incitado a população, militantes islamistas e forças jihadistas no país, que já prejudicam, com seus ataques, as relações com o vizinho Afeganistão²⁹¹. Khan também tem chamado a população e o Exército²⁹² às ruas para pedir novas eleições antes do previsto, em outubro de 2023. A morte de um jornalista que o apoiava, Arshad Sharif, gera suspeitas na população, já polarizada, em relação às forças de segurança do país. No dia 25 de outubro de 2022, após o julgamento da Corte Eleitoral que o considerou culpado por ilegalmente vender presentes que recebeu de autoridades estrangeiras enquanto era chefe de Estado, Khan anunciou que começaria uma longa marcha de protesto com seus apoiadores em direção à capital pedindo eleições antecipadas e tem apoio da população já que seu partido teve sucesso nas eleições provinciais. O governo está respondendo com barricadas ao redor de Islamabad. No início de novembro, Khan foi baleado quando a sua coluna de manifestantes foi atacada no leste do país. Um dos apoiantes de Khan morreu.

Além disso, o Paquistão, sob pressão dos EUA, luta contra grupos islamistas extremistas e terroristas²⁹³. Ainda assim, grupos como o Lashkar-e-Taiba (LET) e o Jaish-e-Mohammed (JEM) continuam a operar, e a atuação de autoridades no contraterrorismo tem sido seletiva. Há ainda uma ressurgência local do Talibã paquistanês²⁹⁴, que, desde o novo governo talibã em Cabul, já fez mais de cem ataques terroristas, e novos recrutamentos da Al-Qaeda e do Estado Islâmico.

No que concerne aos direitos humanos, a sociedade paquistanesa é considerada “parcialmente livre” pela *Freedom House* e sofre com muitos abusos, muitas vezes sancionados pelo Estado, como mortes extrajudiciais, tortura e violência sectária. Além disso, as Forças Armadas no país não são supervisionadas efetivamente por civis e exercem muita influência em resultados eleitorais, ao passo que a liberdade de expressão é limitada por leis de contraterrorismo e monitoramento governamental.

²⁹¹ Pela primeira vez desde que o Talibã assumiu o governo no Afeganistão, caças paquistaneses atacaram alvos do talibã paquistanês em território afegão.

²⁹² Os militares paquistaneses não têm apoiado Khan e se preocupam com o fortalecimento de sua retórica antiocidental, que pode facilitar o recrutamento de novos jihadistas.

²⁹³ Entre os grupos terroristas operantes no Afeganistão, há grupos de orientação global (Al-Qaeda, Al-Qaeda do Subcontinente Indiano [AQIS], ISKP), ligados ao Afeganistão (Talibã afegão, a rede Haqqani), ao cenário doméstico (Tehrik-i-Taliban Pakistan [TTP], Baloch Liberation Army [BLA], Jaish al-Adl), à Índia e à Cashemira (LET, JEM, Harkat-ul-Jihad-al-Islami [HUJI], Harakat ul-Mujahidin [HUM], Hizb ul-Mujahidin [HM]) e grupos sectários (SSP, LEJ).

²⁹⁴ O Tehrik-i-Taliban Pakistan (TTP) é a maior e mais letal organização guarda-chuva no Paquistão. Criada em 2007, ela inclui a maior parte dos grupos do talibã paquistanês. Não tem vínculos formais com o Talibã afegão e, diferentemente deste, que pretende combater as forças aliadas aos EUA no Afeganistão, a TTP é rival das próprias forças de segurança paquistanesas. O TTP busca implementar a *sharia*, apoiar o controle do Talibã em Cabul e conduzir uma *jihad* defensiva contra as forças paquistanesas. O grupo, após a morte de seu líder em 2018, ganhou novo vigor com a tomada de Cabul pelo Talibã afegão em 2021 e desde então tenta-se negociar um cessar-fogo com o governo paquistanês.

A crise política do país prejudica até mesmo a contenção e a prevenção de outras crises. Em junho de 2022, após níveis recordes de calor, o Paquistão foi atingido por enchentes provocadas na época das monções, a sua pior crise humanitária em uma década, a qual afetou mais de 33 milhões de pessoas e um terço do território, especialmente a província Sindh, com perdas em infraestrutura e agricultura. Tal situação agrava ainda mais situação do país, com uma crise política e econômica em curso, e a recuperação pode ser instrumentalizada por grupos terroristas, como já ocorreu em 2010. O governo paquistanês está dando assistência à população na forma de abrigos e dinheiro. A Organização das Nações Unidas (ONU) fez um chamado para arrecadar US\$ 160 milhões para a crise, e os EUA também forneceram mais de US\$ 40 milhões em assistência humanitária, o que ainda está muito aquém do fornecido à Ucrânia. No entanto, novos desafios ambientais e de governança são esperados com a mudança do clima. O Paquistão é classificado como um dos países mais propensos a desastres no mundo, especialmente com a retirada da cobertura vegetal do país desde sua independência em 1947 e sua difícil coordenação política interna, que mina ações de mitigação. Karachi, o principal polo financeiro e industrial do país, deve estar submersa em 2060.

b) Relações com os Estados Unidos

Desde 2001, os EUA tentam promover com sua política antiterrorismo um Estado paquistanês mais estável, democrático e próspero e que combata militância religiosa. O engajamento e o auxílio americano caíram desde 2010, após o Congresso condicionar assistência à melhoria na democracia e nos direitos humanos no país, e atingiu o ponto mínimo no governo Trump. O ponto crítico da relação ocorreu em 2011, quando se descobriu que Osama Bin Laden recebeu anos de refúgio no Paquistão, e os EUA pareceram favorecer a Índia em suas relações²⁹⁵. Além disso, houve mudanças significativas no cenário mais geral, com o aumento da inimizade entre China e EUA, com reforço do Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD) com a Índia. Ao mesmo tempo, os chineses são os maiores aliados do Paquistão, e os EUA saíram do Afeganistão depois de vinte anos, reduzindo a importância das relações com o país vizinho. Ainda assim, os EUA são uma das maiores fontes de investimento no Paquistão e seu maior importador de produtos.

Durante o governo de Khan, declarações do primeiro-ministro paquistanês causaram rugas com Washington: Khan afirmou que não aceitaria bases dos EUA para ataques ao Afeganistão; criticou a participação histórica do Paquistão na guerra ao terror; disse que a invasão de Cabul era o fim da escravidão e, na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), reclamou sobre a culpa do fracasso do Afeganistão ter sido colocada em seu país.

O governo paquistanês atual tenta reformular relações bilaterais com mais foco em geoeconomia do que em segurança, mas não há sinais de que sua nova ênfase será aceita por Washington, uma vez que o país tem muitas barreiras ao investimento e ao comércio e problemas de segurança. Biden ainda não se encontrou com primeiro-ministro paquistanês. Ademais, em 2018, quando Trump pediu que o Paquistão auxiliasse nas conversas com o Talibã afegão, o país continuou a dar abrigo a membros do Talibã, o que gerou desconfiança.

Para mais detalhes, ver a subseção específica na seção “Política Externa dos Estados para o Grande Oriente Médio” do tópico 3.2.1.

²⁹⁵ O Exército paquistanês, ainda assim, é mais próximo dos EUA, e o general Qamar Javed Bajwa não apoiou a invasão à Ucrânia, o que marcou uma divisão entre as Forças Armadas e o governo Khan.

c) Relações com a China

Paquistão e China são aliados históricos, uma longa amizade, de mais de 40 anos, e têm adensado suas relações políticas, militares e econômicas. Pequim reconheceu a natureza internacional da disputa Índia-Paquistão da Caxemira, enfatizando as resoluções da AGNU e do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), em vez de simplesmente denominar o conflito um tema bilateral. Islamabad endossa completamente a posição da China em questões centrais, incluindo o mar do Sul da China, Taiwan, Xinjiang e Tibete. No campo militar, a China é um parceiro essencial para o Paquistão, sendo o maior fornecedor de armamentos.

O Corredor Econômico Sino-Paquistão (CPEC, na sigla em inglês), lançado em 2015, é parte da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês) e emblemático da integração econômica. Os projetos contemplam energia (fóssil e renovável), transportes (ferrovias, dutos, rodovias), desenvolvimento industrial, agrícola e social (vacinas, saneamento, educação, saúde) e o principal projeto, o porto de Gwadar, porta de entrada do corredor China-Paquistão, passando pela Caxemira paquistanesa e a Região Autônoma Uigur de Xinjiang, via a estrada Karakoram.

d) Relações com a Índia

Geopoliticamente, o Paquistão pode ser visto como Estado pivô na região sul-asiática islâmica. Historicamente, o país é refúgio de muçulmanos do continente sul-asiático entre a maioria hindu vizinha. As relações do Paquistão com a Índia são pautadas por conflitos e rivalidade: os países tiveram quatro guerras desde 1948, três das quais sobre a Caxemira, a mais recente em 1999. Desde a separação do território indiano e paquistão, há um sentimento de traição pelo fato de o Paquistão não ter obtido a Caxemira, contígua a seu território e de maioria muçulmana. As relações bilaterais são quase inexistentes desde o ataque terrorista na Caxemira, em Pulwama, em 2019, atribuído pela Índia ao JEM, ao qual a Índia respondeu com ataque aéreo em campo suspeito no Paquistão. A reação paquistanesa foi de rechaçar mudanças administrativas unilaterais da Índia de 2019 na região da Caxemira administrada pelos indianos. Os paquistaneses acusam a Índia de reprimir a maioria muçulmana do vale da Caxemira, e a Índia culpa o Paquistão de apoiar militância anti-Índia. No início de 2021 os dois países publicaram um comunicado conjunto reafirmando compromisso mútuo com cessar-fogo na região do conflito. Para mais detalhes sobre o relacionamento com a Índia, ver seção II do tópico 3.8.1.

e) Relações com o Afeganistão

A posição do Paquistão no momento da tomada de Cabul pelo Talibã em 2021 foi de apoio pelo primeiro-ministro Khan, particularmente pelo medo paquistão de perder territórios para comunidades como a *pashtun*²⁹⁶, o que os fazem preferir o nacionalismo islâmico. Além disso, há uma preocupação com a fronteira com o Afeganistão, já que a Linha Durand²⁹⁷ não é aceita pelo

²⁹⁶ Os *pashtuns* contam com um movimento organizado, o Pashtun Tahafuz Movement (PTM), que pede mais inclusão social e econômica, mas não busca independência. O território dos *pashtuns* foi usado em guerras por anos, e a língua desse grupo não é reconhecida internamente.

²⁹⁷ A Linha Durand, que delimita uma fronteira de 2.640 km entre Afeganistão e Paquistão, é o resultado de um acordo entre o então secretário britânico na Índia (*sir* Mortimer Durand) e o emir do Afeganistão (Abdur Rahman Khan), quando o Paquistão ainda era parte da Índia. A linha divide os *pashtuns*, maioria étnica no Afeganistão, em dois países. O Afeganistão estimula que os *pashtuns* paquistaneses tenham seu próprio Estado. Nenhum governo afegão

Afeganistão, e o Talibã parecia oferecer mais tranquilidade por enfatizar a identidade islâmica sobre um eventual Pashtunistão. O Paquistão operou como uma das principais fontes de financiamento e apoio logístico para o Talibã por décadas, mas já fez operações contra os membros do grupo sob pressão dos EUA. Por fim, o Talibã seria um governo mais próximo do Paquistão do que um governo pró-Índia, como o anterior, de Ashraf Ghani. Nesse sentido, o novo governo afegão é uma coalizão que atenderia aos interesses tanto do Paquistão quanto do Irã. No entanto, o novo governo Paquistão não reconheceu o governo Talibã no Afeganistão, e, desde pelo menos agosto de 2022, o Talibã afegão vem adotando medidas que têm agravado a situação securitária do Paquistão e deteriorado a relação bilateral: o Talibã afegão tem oferecido apoio operacional ao TTP e dado abrigo ao grupo no Afeganistão, não reconheceu a Linha Durand e está aberto a uma aproximação com a Índia.

f) Relações com a Rússia

Durante o governo de Khan, houve aproximação com a Rússia, já em curso desde a deterioração das relações entre Paquistão e Washington, em 2011, indicando uma possível nova tríade na região: Rússia-China-Paquistão. A visita de Khan à Rússia em 2022, a primeira de um primeiro-ministro paquistão em 23 anos, centrou-se no projeto de gasoduto Pakistan Stream para gás natural russo, na situação do Afeganistão e no contraterrorismo, uma mudança em relação à tradicional proximidade Rússia-Índia, ao mesmo tempo em que EUA e Índia se aproximam. Com o novo primeiro-ministro, as relações seguem amistosas, com um encontro, em setembro de 2022, entre Putin e Shehbaz Sharif, à margem da Organização para Cooperação de Xangai (OCX), na qual Putin descreveu o Paquistão como um parceiro prioritário no sul asiático e ofereceu a cooperação russa para operacionalizar o Pakistan Stream.

XI. Questão israelo-palestina

a) Antecedentes

A questão israelo-palestina remonta ao fim do Império Turco-Otomano. Durante a Primeira Guerra Mundial, há dois marcos importantes:

- 1) Acordo Sykes-Picot (1916): acordo secreto entre Reino Unido e França, que dividiu o território em áreas distintas de influência e controle direto das duas nações europeias; e
- 2) Declaração Balfour (1917): assinada pelo chanceler britânico e tributária dos esforços do *lobby* judeu no Reino Unido, sobretudo do barão de Rothschild, no sentido de obter o apoio expresso do país às reivindicações de uma “*national home*” para o povo judeu²⁹⁸.

Com o fim do conflito, há o estabelecimento, pela Liga das Nações (LDN), de mandatos – britânico e francês – sobre a região que hoje abrange Palestina, Israel, Síria, Líbano, Iraque e Jordânia. O mandato do Reino Unido sobre a Palestina (1920-1948) obedeceu aos limites discutidos na Declaração Balfour.

reconheceu a legitimidade da linha por vê-la como arbitrária. O Paquistão já tentou colocar postos de fronteira e cercas na área.

²⁹⁸ Balfour também previa que: “*nothing shall be done which may prejudice the civil and religious rights of existing non-Jewish communities, in Palestine or the (...) political status of Jews in any other State.*”

Entre 1920 e 1948, a região da Palestina permaneceu sob mandato britânico, contexto no qual houve piora das tensões entre árabes e judeus. A imigração judaica aumentou significativamente no período, estimulada pelo antissemitismo europeu e pelo fenômeno de “*statelessness*” (minorias desprovidas de nacionalidade e direitos). Entre 1936 e 1939, houve a eclosão da Grande Revolta Palestina, que se iniciou com movimentos grevistas e se intensificou, voltando-se contra as autoridades coloniais britânicas, que consideravam próximas aos sionistas. Diante disso, os britânicos passaram a considerar planos de partição, como a proposta da Comissão Peel (1937), e restrições à imigração e ao uso da terra, como as do White Paper (1939). Tais medidas foram vistas como negativas tanto por sionistas (grupo organizado de *lobby* político judeu, orientado pelas ideias de Theodore Herzl) quanto pelos árabes palestinos.



Fonte: Wikipedia

b) Marcos históricos e processo de paz

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e como consequência do genocídio judeu, elevou-se a pressão para o estabelecimento de um Estado judeu²⁹⁹. Assim, iniciaram-se debates sobre o encerramento do mandato britânico na Palestina³⁰⁰ já na 1ª Sessão Extraordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em 1947, da qual participaram cinco países árabes (Egito, Iraque, Líbano, Arábia Saudita e Síria) e representações de árabes (Alta Comissão Árabe) e de judeus palestinos (Agência Judaica para a Palestina). Em 1947, para estudar a solução a ser implementada após o fim do mandato, foi criado o Comitê Especial das Nações Unidas para a Palestina (UNSCOP, na sigla em inglês). Esse comitê apresentou duas propostas: 1) um plano de partição do território entre dois Estados independentes, um árabe e um judeu (Solução de Dois Estados); ou 2) o estabelecimento de uma federação, formada por um Estado árabe e um Estado judeu, com Jerusalém como capital federativa. Prevaleceu a primeira.

²⁹⁹ A primeira grande obra do pensamento sionista foi “O Estado Judeu” (1896), de Theodor Herzl. Nela, o autor defende o estabelecimento de um Estado judeu como solução para a questão do antissemitismo e da assimilação de judeus na Europa – ele próprio tendo sido um judeu austríaco.

³⁰⁰ O mandato britânico sobre a Palestina, que observou a divisão feita no Acordo Sykes-Picot, durou de 1920 (fim do Império Turco-Otomano após a Primeira Guerra Mundial) até 1948.

Desse modo, em novembro de 1947, durante sessão presidida pelo brasileiro Oswaldo Aranha, foi aprovada a A/RES/181 (II), resolução que determinou o fim do mandato britânico sobre a Palestina e a criação (até outubro de 1948) de um Estado árabe e um Estado judeu na região, com a cidade de Jerusalém posta sob um regime especial. A Agência Judaica para a Palestina aceitou, relutantemente, os termos da resolução; a Alta Comissão Árabe os rejeitou. Assim, em 1948, houve a efetiva criação do Estado de Israel, obedecendo (ao menos formalmente) as fronteiras previstas na Resolução 181. Imediatamente, iniciou-se a 1ª Guerra Árabe-Israelense. O primeiro conflito entre árabes palestinos e israelenses resultou na ampliação do território sob controle de Israel (a Faixa de Gaza e a Cisjordânia eram as únicas exceções) e em grave crise humanitária que precipitou a diáspora de mais de 700 mil árabes palestinos³⁰¹. Em resposta, a AGNU aprovou a A/RES/194 (III), que exigiu a desmilitarização e a internacionalização de Jerusalém e previu o direito de retorno de palestinos forçosamente deslocados. Um armistício foi assinado em 1949, e, nesse mesmo ano, após assumir o compromisso de implementar as Resoluções 181 e 194, Israel tornou-se membro da Organização das Nações Unidas (ONU).

No início dos anos 1950, Gamal Abdel Nasser³⁰² protagonizou um golpe militar no Egito, que derrubou a monarquia e estabeleceu uma república. Nasser liderou o Egito de 1952 a 1970, e tornou-se o principal porta-voz do movimento nacionalista árabe (pan-arabismo). Em 1956, em resposta à nacionalização do canal de Suez promovida por Nasser, Israel, França e Reino Unido invadiram o Egito, precipitando a Crise de Suez. Sob pressões dos Estados Unidos (EUA) e da União Soviética (URSS), que, apesar do contexto de Guerra Fria, convergiram nesse momento, as tropas invasoras retrocederam.

Em 1967, o Egito de Nasser promoveu bloqueio no acesso de navios israelenses ao mar Vermelho, e Israel respondeu com ação militar, dando início à Guerra dos Seis Dias. Ao fim do conflito, o território sob controle israelense havia triplicado, passando a abranger a Cisjordânia e Jerusalém oriental (tomadas da Jordânia), a Faixa de Gaza e a Península do Sinai (tomadas do Egito), e as Colinas de Golã (tomadas da Síria). Nos termos da S/RES/242 (1967), passou-se a considerar tais territórios como “territórios sob ocupação israelense”. De acordo com essa resolução, uma paz duradoura no Oriente Médio dependeria da retirada das forças armadas israelenses desses territórios, de acordo com o *land-for-peace principle*: a negociação de paz com os países árabes deveria envolver o fim da ocupação militar por tropas de Israel.

Ao longo do tempo, os palestinos passaram a se organizar. A Organização pela Libertação da Palestina (OLP) foi criada em 1964, durante uma cúpula da Liga Árabe, e com sede na Jordânia. A adesão do grupo à luta de guerrilha e a radicalização³⁰³ levou à expulsão da OLP da Jordânia (Setembro Negro, 1970-1971), e ao seu deslocamento para o Líbano. Yasser Arafat, palestino nascido no Egito, tornou-se presidente da OLP em 1969.

Em 1973, Síria e Egito promoveram um ataque surpresa a Israel, durante o feriado do Yom Kippur, dando início à Guerra do Yom Kippur (1973). A Jordânia chegou a alertar Israel sobre possível ataque, mas a primeira-ministra Golda Meir considerou ser um alarme falso, e o exército egípcio conseguiu invadir o território israelense, temporariamente reconquistando a Península do Sinai (algo semelhante ocorreu com as Colinas de Golã, com a Síria). Apesar disso, com auxílio

³⁰¹ Esse episódio ficou conhecido pelos árabes palestinos como *Nakba*: a grande tragédia.

³⁰² Nasser foi presidente do Egito entre 1954 e 1970. Entre 1958 e 1961, ele presidiu a República Árabe Unida, união entre o Egito e a Síria que seria a primeira etapa em direção a uma “nação pan-árabe”, mas teve curta duração.

³⁰³ Em 1972, houve o atentado dos Jogos Olímpicos de Munique; a OLP não assumiu envolvimento direto, mas também nunca negou expressamente a participação. Essa estratégia foi utilizada pela organização como modo de chamar a atenção para a causa palestina sem, porém, comprometer sua credibilidade em processos pacíficos de negociação ou com a comunidade internacional.

dos EUA de Nixon, Israel venceu a guerra e manteve os territórios sob seu controle. Como resultado, Nasser perdeu credibilidade e o pan-arabismo arrefeceu. A partir de então, iniciou-se um período sem conflitos diretos, marcado por negociações de paz mediadas pelos EUA.

Com os EUA como mediador, houve um acordo interino em 1975, que determinou a retirada de tropas israelenses dos territórios ocupados. Em 1977, Menachem Begin, de uma coalizão de direita, assumiu como primeiro-ministro israelense. Isso não dificultou o processo de negociação, porém, em 1977, o presidente egípcio Anwar Al-Sadat, sob a política de *Egypt First*, tornou-se o primeiro líder egípcio a visitar Israel, o que gera reações negativas da Síria de Hafez Al-Assad e da Líbia de Muammar Kadafi.

Em 1978, o presidente estadunidense Jimmy Carter mediou acordos entre Anwar Al-Sadat e Menachem Begin. Os Acordos de Camp David previram: 1) o reconhecimento mútuo entre Egito e Israel; 2) autorização de viagem para os cidadãos dos dois países; e 3) retirada gradual do Exército israelense da Península do Sinai, a ser concluída até 1982 – o território foi efetivamente devolvido em 1982³⁰⁴. Al-Sadat foi morto em 1981 por radicais islâmicos opostos ao acordo.

Ao longo dos anos 1970, o processo de paz entre israelenses e palestinos ganhou força, em parte devido à institucionalização da representação palestina e à maior aceitação desta perante a ONU³⁰⁵. Em seguida, ocorreu processo de fissuras dentro do apoio árabe no que concerne ao endosso à posição palestina³⁰⁶. Já entre os anos 1960 e 1980, observou-se um adensamento da agenda desenvolvimentista e anticolonial no âmbito da ONU, o que levou à aprovação de duas resoluções pela AGNU que fizeram coro à autodeterminação dos povos (A/RES/1514 (XV) e A/RES/2625 (XXV)) e ao apoio à causa palestina. Além disso, houve um movimento desde o final dos anos 1970 no sentido de maior abertura de Israel em relação a países árabes (Acordos de Camp David³⁰⁷). Nos anos 1980, de outro modo, houve endurecimento das políticas israelenses³⁰⁸, o que levou à Primeira Intifada, em 1987.

A Primeira Intifada foi uma série de levantes generalizados palestinos, entre 1987 e 1993, contra a ocupação israelense dos territórios da Cisjordânia e da Faixa de Gaza, que pertenciam aos palestinos segundo as fronteiras anteriores a 1967, no marco do Plano de Partição. Teve como uma de suas consequências o estabelecimento do Conselho Nacional Palestino (CNP), como um parlamento não oficial em exílio. Em 1988, o CNP declarou intenção de chegar a uma solução sobre a questão da Palestina e proclamou a independência do Estado da Palestina, tendo Jerusalém como capital. Ato contínuo, o CNP reconheceu a existência do Estado de Israel, posição reiterada por Yasser Arafat, então líder da OLP.

Após a Guerra do Golfo (1990-1991) e sob pressão da Primeira Intifada, tem-se um novo momento mais ativo de negociações, no qual os EUA voltam a atuar como mediadores do processo de paz israelo-palestino. A posição israelense também sofre alteração: com a OLP mais disposta a negociar, tem-se o vislumbre do possível estabelecimento de um Estado palestino, territorialmente contíguo a Israel.

³⁰⁴ Diferentemente do que ocorreu com o Sinai, as Colinas de Golã foram anexadas por Israel, que passou a aplicar sua legislação no território a partir de 1981. Por meio da S/RES/297, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) declarou tal medida inválida, mas situação de fato permanece, até o os dias atuais.

³⁰⁵ Em 1974, a OLP comparece à AGNU e pede reconhecimento da causa palestina. Na ocasião, a AGNU reconhece a OLP como única e legítima representante do povo palestino (com voto favorável do Brasil).

³⁰⁶ Marcante, nesse sentido, é o episódio do Setembro Negro, em 1970, em que tropas jordanianas massacraram populações palestinas refugiadas.

³⁰⁷ Os acordos aprovam um *Framework for Peace in the Middle East*, dispondo sobre territórios palestinos, que foi rejeitado pela AGNU por não haver tido participação dos palestinos nas negociações.

³⁰⁸ Em 1980, foi aprovada legislação que estabeleceu Jerusalém como “capital completa e unificada” de Israel.

A Conferência de Madri (1991) marcou a reaproximação de israelenses e palestinos³⁰⁹. Foi sediada pela Espanha e apoiada pelos EUA e pela (ainda não formalmente extinta por questão de meses) URSS. Logo após a conferência, que envolveu outros países árabes, como Líbano, Jordânia e Síria, foram promovidas negociações bilaterais entre a delegação conjunta de Jordânia-Palestina e Israel.

Após diálogos exploratórios informais mediados por representantes do governo norueguês, iniciam-se as negociações que se concluirão nos Acordos de Oslo, os dois primeiros acordos assinados entre Israel e a OLP. O Acordo de Oslo I foi assinado em 1993, em Washington, e correspondeu à Declaração de Princípios (*Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements* – DOP) que norteou, daquele momento em diante, o processo de paz entre Israel e Palestina, com base nas Resoluções 242 e 338 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). A declaração previa uma primeira fase de implementação, abrangendo medidas como a criação de um autogoverno interino palestino – a Autoridade Nacional Palestina (ANP), criada em 1994, via Acordo Gaza-Jericó (1994) – e a retirada das Forças de Defesa de Israel (IDF, na sigla em inglês) das regiões ocupadas da Cisjordânia e da Faixa de Gaza e acordou-se um período interino de cinco anos para vigência interina do tratado, durante o qual um acordo definitivo seria negociado. Questões pendentes, como o *status* de Jerusalém, a questão dos refugiados palestinos, e a questão dos assentamentos israelenses em território palestino, permaneceriam sob um “status permanente de negociações”.

Após Oslo I, a OLP e Israel trocaram cartas de reconhecimento mútuo, assinadas por Yitzhak Rabin e Yasser Arafat. Assim, a OLP passou a reconhecer o Estado de Israel e comprometeu-se a rejeitar o emprego de violência, e Israel reconheceu a OLP como representante do povo palestino e como parceiro em negociações. Arafat também passou a poder retornar aos territórios palestinos ocupados.

Em 1995, o Acordo de Oslo II, assinado no Egito, marcou o início de negociações de um acordo de paz abrangente. Também conhecido como Acordo de Taba, ele estabeleceu especificações e limitações do autogoverno interno palestino da ANP. Foram criadas as áreas A, B e C na Cisjordânia: a ANP recebeu poderes limitados nas áreas A e B, além do compromisso de novas negociações sobre o território restante. Em 1995, porém, o premiê israelense Yitzhak Rabin foi assassinado por um extremista judeu contrário ao diálogo com os palestinos, o que comprometeu novas negociações. Assim, o chamado “processo de Oslo” terminou sem a assinatura de um acordo de paz.

Em 2000, houve a Cúpula para a Paz no Oriente Médio, realizada em Camp David, com mediação do presidente Bill Clinton, a qual terminou sem acordo sobre o *status* final dos territórios. Após seu fracasso, houve protestos palestinos generalizados na Cisjordânia e na Faixa de Gaza – a Segunda Intifada, com episódios mais violentos do que os verificados na primeira – em reação à visita do premiê israelense Ariel Sharon ao Monte do Templo, em Jerusalém.

Em 2002, na Cúpula de Beirute, a Arábia Saudita propôs a Iniciativa de Paz Árabe, que foi adotada pela Liga Árabe e recebeu apoio de União Europeia (UE), EUA e ONU. A iniciativa propunha a Israel o reconhecimento do direito de existir e a normalização das relações diplomáticas em troca da retirada de tropas dos territórios ocupados desde 1967. O plano ia ao encontro não só das Resoluções S/RES/242 (1967) e A/RES/194 (III), mas também da resolução adotada na Cúpula Árabe do Cairo, de 1996, que estabeleceu como opção estratégica dos países árabes, no processo de paz no Oriente Médio, o respeito ao Direito Internacional.

³⁰⁹ Na Conferência, Israel pede a revogação da resolução A/RES/3379 (XXX), que havia reconhecido o sionismo como forma de racismo. A revogação ocorre ainda em 1991, pela Resolução A/RES/46/86.

Em 2004, Arafat morre e é sucedido por Mahmoud Abbas, que preside a ANP desde então. Após a retirada de tropas israelenses da Faixa de Gaza, em 2005, outro grupo político palestino – mas de viés islamita – começa a ganhar força no território, o Hamas³¹⁰. Em 2006, o grupo venceu eleições legislativas nos territórios palestinos; diante disso, os EUA declararam apoio restrito a Mahmoud Abbas. Em 2007, após conflito contra forças da ANP e do Fatah³¹¹, o Hamas assumiu o controle da Faixa de Gaza, que mantém até hoje.

Em 2007, a Conferência de Annapolis marcou a implementação do “*Roadmap for Peace*”. Na conferência, reafirmou-se a solução de dois Estados e o lançamento de negociações para a conclusão de um tratado de paz. O “Caminho para a Paz” foi um documento concluído pelo Quarteto (EUA, UE, Rússia e ONU) em 2003, prevendo, entre outras coisas, a solução do conflito por meio da implantação de um Estado palestino independente. A Conferência de Annapolis foi boicotada e duramente criticada pelo Hamas e pelo Irã. Entre 2007 e 2008, portanto, o governo Bush tentou mediar conversas entre Israel e a OLP, mas não houve acordo.

Após tornar-se premiê israelense em 2009, Binyamin Netanyahu³¹² estabeleceu condicionalidades para que Israel aceite um Estado palestino. Em 2011, houve a Primavera Árabe, que desestabilizou politicamente diversos países do Oriente Médio. Nesse contexto, a Palestina tentou tornar-se membro da ONU, sem sucesso. Passou, porém, a ser membro da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês), e, em 2012, Estado Observador da ONU.

A partir de 2013, o governo Obama tentou retomar as negociações de paz, mas não obteve sucesso. Em 2014, houve nova escalada de tensões e episódios de violência na Cisjordânia e na Faixa de Gaza. Em 2015 e em 2016, o Congresso americano (majoritariamente republicano) aprovou leis que buscavam proteger Israel (e os assentamentos israelenses na Cisjordânia) de possíveis sanções econômicas e facilitar o comércio com a região; o Departamento de Estado e a Presidência, contudo, emitiram declarações afirmando que a legislação contrariava a posição tradicional dos EUA. Em 2016, os EUA se abstêm na votação da Resolução S/RES/2334, que determina que os assentamentos israelenses são contrários ao Direito Internacional, e John Kerry, secretário de Estado americano, propôs seis princípios que deveriam reger as negociações futuras de uma solução de dois Estados³¹³.

c) Atores envolvidos no processo

Na questão israelo-palestina, observa-se a atuação de atores extrarregionais – para além dos atores regionais – no processo de instabilidade regional, o que conforma um quadro de guerra de procuração nos embates entre os principais grupos de interesse.

³¹⁰ O Hamas foi criado em 1987 por egressos da Irmandade Muçulmana. O grupo guia-se pelo princípio de que “a terra da Palestina é uma terra islâmica” (Carta de Princípios de 1988).

³¹¹ O Fatah, fundado por Yasser Arafat, é a mais importante das facções da OLP, que se caracteriza por ser uma confederação multipartidária.

³¹² Atual primeiro-ministro de Israel desde dezembro de 2022; já ocupou o cargo outras duas vezes: de 1996 a 1999 e de 2009 a 2021.

³¹³ Esses são os *John Kerry parameters*, propostos em dezembro de 2016, após a Resolução 2334 (2016). Dentre os parâmetros, previu-se a solução de dois Estados com o Estado palestino desmilitarizado.

No que concerne aos atores extrarregionais, deve-se mencionar a atuação dos EUA no processo. Sendo um ator engajado com o Estado de Israel desde a sua fundação³¹⁴, os EUA guardam relações históricas, sociais e culturais com o Estado judeu. Desde 1945, é certo que houve variação de ênfases nos apoios a Israel (com alguma inconstância na disponibilidade de diálogo com representantes palestinos), mas em nenhum momento a aproximação com Israel foi questionada. Mais recentemente, os EUA protagonizaram os principais momentos de aproximação entre israelenses e palestinos (1991, 1993, 1995, 2000, 2003, 2007). Na presidência de Trump, a aproximação incontestável com Israel levou as relações com a Palestina aos níveis mais baixos, com medidas que reforçaram a sensação de alienação desse grupo³¹⁵. Na presidência de Biden, houve reversão de algumas medidas em relação à população Palestina³¹⁶, mas, no geral, mantendo a estreita cooperação com Israel. O apoio a Israel é uma das poucas matérias em que há consenso bipartidário no congresso norte-americano, e é visto por congressistas como um contraponto geopolítico necessário à posição do Irã no Oriente Médio.

O Irã e grupos de viés islâmico, como o Hezbollah, também são atores relevantes nas tensões regionais. Desde 1979, a Palestina recebe apoio político iraniano nas suas reivindicações. Desde a criação do grupo Hamas (1987), o Irã vem apoiando o grupo política e militarmente na luta contra Israel, que não é reconhecido pelo regime do aiatolá. Outros grupos, como o Hezbollah (grupo libanês de viés político-religioso), apresentam fortes ligações, com relatos de provisão de treinamento militar para a ala combativa do Hamas³¹⁷. Concernente às relações Irã-Palestina, notam-se relações algo tensas com a ANP, em razão da rivalidade entre esta e o Hamas. Mais recentemente (2015), há relatos de tensões também entre Irã e Hamas, em função do apoio deste último aos grupos de oposição na guerra na Síria e da relativa aproximação empreendida entre Hamas e o governo saudita.

No que concerne aos atores internos, há diferentes facções que representam ou já representaram o lado palestino. Primeiramente, a Organização para a Libertação da Palestina (OLP) foi criada em 1964 com o objetivo de juntar uma coalizão de grupos políticos e paramilitares em prol da causa palestina. Ao longo dos anos, a OLP foi moderando seu discurso. Nos anos 1980, ela deixa de recorrer à tática de guerrilha; em 1988, ela apoia a solução de dois Estados; e, no início dos anos 1990, ela reconhece, por meio de carta de Yasser Arafat, o Estado de Israel (ato reciprocado pelo então primeiro-ministro israelense). Após a renúncia do uso da violência para alcançar seus fins, a OLP teve o *status* de organização terrorista sendo progressivamente revogado perante a comunidade internacional. Arafat foi o presidente do Comitê Executivo da OLP de 1969 a 2004, quando, após sua morte, foi sucedido por Mahmmoud Abbas.

Em seguida, o Hamas é um grupo político voltado para a libertação da Palestina, de viés religioso-militar. Fundado no contexto da Primeira Intifada (1987), o grupo foi inicialmente um

³¹⁴ Embora o Estado de Israel tivesse em sua formação um viés ideológico mais próximo da URSS, tendo o Knesset apresentado maioria de esquerda socialista nas primeiras três décadas, essa aproximação política e ideológica erode com o tempo e arrefece no contexto da Crise de Suez (1956). Foi marcante, para essa mudança de posição, o episódio de venda de armas tchecas, do bloco soviético, para o Egito em 1955.

³¹⁵ Nesse sentido, houve fim da contribuição à Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA, na sigla em inglês), que provê alívio da situação humanitária da população palestina, além do “Acordo do Século”, rejeitado por representantes palestinos.

³¹⁶ Biden retoma investimentos em benefício da população palestina nos territórios da Cisjordânia e na Faixa de Gaza, além de retomar as contribuições para a UNRWA.

³¹⁷ Note-se que o Hamas é grupo de viés sunita, enquanto o Hezbollah é de viés xiita. Ambos guardam estreitas relações com o Irã e têm concordância no conflito israelo-palestino. Em outras frentes, há discordância, como o apoio do Hamas à oposição na guerra na Síria, conflito em que Irã e Hezbollah apoiam tropas legalistas de Bashar al-Assad.

braço da Irmandade Muçulmana (organização político-religiosa fundada em 1928, no Egito). O Hamas rivaliza com a ANP (conduzida por Abbas). Atualmente, o Hamas controla a faixa de Gaza, enquanto a ANP controla a Cisjordânia. O Hamas é considerado uma organização terrorista por diversos países, como os EUA desde 1997, Canadá, Japão e Paraguai, e por organizações internacionais, como a UE e Organização dos Estados Americanos (OEA). Ao lado do Hamas, atua a Jihad Islâmica Palestina³¹⁸, grupo paramilitar mais radical, também designado como organização terrorista por boa parte da comunidade internacional.

A Autoridade Palestina (AP), ou Autoridade Nacional Palestina (ANP), é o grupo que exerce o governo *de jure* da Palestina. Sua criação se deu como consequência dos acordos de Oslo de 1993 a 1995. A ANP é controlada pelo principal braço das coalizões civis, o Fatah, e é conduzida pelo sucessor político de Arafat, Mahmmoud Abbas. No momento, a ANP governa de fato somente as áreas da Cisjordânia, sendo a Faixa de Gaza governada pelo Hamas desde 2007, quando a região foi tomada pelo grupo após a vitória nas eleições legislativas no ano anterior. Desde 2013, a ANP se designa como “Estado da Palestina”, embora quem represente a entidade política palestina nas Nações Unidas seja a OLP, na qualidade de Estado não membro observador, conforme a A/RES/67/19.

O Fatah é uma organização política fundada em 1959 como um movimento político, e em 1965 formalizada como partido político. Como movimento político, o Fatah integra outras organizações palestinas (OLP e ANP) e conduz as relações internas de gestão do Estado palestino. O Fatah é presidido por Mahmmoud Abbas.

Em outubro de 2022, o governo da Argélia sediou diálogo voltado para promover a reconciliação entre os diferentes grupos palestinos. Participaram das conversas, em Argel, o Fatah, o Hamas, a Jihad Islâmica Palestina e mais de uma dezena de outros grupos. Além de promover a unidade palestina, o encontro visou ao fortalecimento dos laços bilaterais com o país do norte da África. As partes assinaram um acordo após dois dias de negociação. Se, por um lado, não se atingiu um compromisso em relação a um governo de unidade, por outro, firmaram-se termos acerca do fortalecimento institucional da OLP e acerca da realização de eleições para o Executivo e o Legislativo.

No lado de Israel, o Estado combate os diferentes grupos palestinos sob o argumento de que há recurso a meios violentos e táticas terroristas por parte dessas facções. O Estado judeu conta com o apoio dos EUA em suas políticas e usa o peso geopolítico desse ator na contraposição à influência regional do Irã no Oriente Médio. Desde o malogro das negociações do início dos anos 1990, a política israelense foi se movendo mais em direção a uma posição de não diálogo e não aceitação da solução de dois Estados. É exemplo disso o início da construção do muro nos territórios ocupados. Ao longo dos anos 2000, a posição de Israel não vem se mostrando mais aberta ao diálogo, o que confirma o impasse. Enquanto Netanyahu esteve fora do cargo de primeiro-ministro, entre junho de 2021 e dezembro de 2022, seus sucessores mantiveram a mesma orientação em relação ao conflito israelo-palestino. Ultimamente, generais de Israel vêm sofrendo pressões do Tribunal Penal Internacional (TPI) diante da adesão da Palestina ao estatuto da

³¹⁸ Movimento islâmico fundado em 1981, com o objetivo de estabelecer um Estado palestino nos territórios da Cisjordânia, Faixa de Gaza e em territórios que hoje fazem parte de Israel. O grupo opõe-se ao processo de paz e à abordagem de negociação com Israel, adotando a luta armada.

Corte³¹⁹, com a possibilidade de julgamento de indivíduos que tenham cometido crimes sob a jurisdição do Tribunal³²⁰ no território da Palestina.

d) Atualidades

A eleição de Donald Trump, em 2016, modificou a estratégia da política externa americana em relação à questão israelo-palestina, inaugurando um período marcado por novas tensões e acordos firmados bilateralmente entre países árabes e Israel. Durante a campanha, Trump afirmou que chegaria a um acordo de paz entre Israel e Palestina³²¹.

Em dezembro de 2017, a administração Trump reconheceu Jerusalém como capital de Israel e anunciou a transferência da embaixada dos EUA de Tel Aviv para a cidade, causando protestos da OLP-ANP, que cortou contatos diplomáticos com os EUA. Em 1980, o Knesset israelense aprovou uma lei prevendo Jerusalém como capital “completa e unificada” do Estado de Israel. Na sequência, o CSNU aprovou resolução S/RES/478 (1980), afirmando que o reconhecimento de Jerusalém como capital seria uma violação do Direito Internacional, e conclamando os Estados a transferirem suas representações para Tel Aviv. Desde 1996, com a aprovação do *Jerusalém Embassy Act* pelo Congresso Americano, prevendo a mudança da capital, sucessivos presidentes adiavam a implementação da mudança da capital de Tel Aviv para Jerusalém alegando motivos de “segurança nacional”. A nova embaixada americana, em Jerusalém, foi inaugurada em 2018; ao longo deste ano, os EUA reduziram o auxílio financeiro bilateral aos palestinos, interromperam as contribuições para a Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA, na sigla em inglês), deixaram a UNESCO³²² e ordenaram o fechamento do escritório da OLP em Washington³²³. Também em 2018, novos protestos populares eclodiram, e tropas israelenses mataram mais de 170 manifestantes. Em novembro, tropas israelenses invadiram Gaza e prenderam militantes palestinos; de Gaza, foram feitos ataques de mísseis contra Israel.

Em 2019, Trump reconheceu as Colinas de Golã como território israelense e o secretário de Estado americano anunciou inflexão na posição dos EUA quanto aos assentamentos israelenses, que não seriam considerados inconsistentes (*per se*) com o Direito Internacional.

Em 2020, o governo Trump lançou a iniciativa Paz para a Prosperidade: *Peace to Prosperity* ou *Vision for Peace*. Tratou-se de plano que consolidava a soberania israelense sobre territórios palestinos pré-Guerra dos Seis Dias em troca de um programa financeiro de auxílio ao

³¹⁹ Sobre a situação da Palestina, a adesão ao estatuto da Corte ocorre em 2015, mas com aceitação da cláusula contida no Artigo 12, que permite à Corte o exercício de jurisdição para fatos anteriores ao ingresso do Estado no estatuto (no caso, para fatos desde junho de 2014). No julgamento, houve questionamento sobre a natureza estatal da Palestina, mas a Corte não decidiu sobre a *statehood* da Palestina, atendo-se à definição da jurisdição territorial para o julgamento do caso e entendendo que, nos termos de resoluções da ONU, “território palestino” compreende também os territórios ocupados por Israel no contexto da Guerra dos Seis Dias. Para mais informações, consultar: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/palestine/210215-palestine-q-a-eng.pdf>.

³²⁰ Exceto no caso do crime de agressão, uma vez que, para exercício da jurisdição em relação a esse crime, devem ser partes das Emendas de Campala tanto o Estado cujos nacionais cometeram os atos, como o Estado em que os atos foram praticados.

³²¹ No que se refere às relações EUA-Israel durante o governo Trump, verificou-se forte protagonismo do genro do presidente americano, Jared Kushner.

³²² Os EUA ainda não retornaram à UNESCO.

³²³ Biden chegou a afirmar, em campanha, que reabriria o escritório da OLP em Washington, mas ainda não o fez. De modo geral, o governo Biden não reverteu as medidas adotadas por Trump. Israel segue sendo parceiro estratégico importante dos EUA, que não o pressionam desde 1991.

desenvolvimento para os palestinos. O plano prevê a criação do Estado da Palestina, mas reserva Jerusalém como capital indivisível de Israel. Seus termos foram vistos como favoráveis a Israel pelas lideranças palestinas, que prontamente rejeitaram o plano. Em seu novo mandato como primeiro-ministro, iniciado em 2020, Netanyahu ganhou o apoio dos EUA para anexar partes da Cisjordânia.

A posição israelense foi fortalecida pela assinatura dos Acordos de Abraão (ver subseção seguinte), entre setembro e dezembro de 2020. Até a assinatura dos acordos, apenas dois países árabes – Egito e Jordânia – reconheciam Israel. Por meio deles, Bahrein e Emirados Árabes Unidos (EAU) normalizaram suas relações com o país³²⁴, tendo sido seguidos, até dezembro de 2020, por mais dois países membros da Liga Árabe: Sudão e Marrocos. Os acordos abrem caminho para o estabelecimento de relações diplomáticas entre esses países e, em alguns casos, para a abertura recíproca de embaixadas ou escritórios de ligação. A contrapartida israelense foi a suspensão dos planos de anexação da Cisjordânia.

Em 2021 também foi assinado acordo entre Israel e Kosovo, único a prever o reconhecimento de Jerusalém como capital israelense e a consequente abertura de embaixada na cidade³²⁵. Hoje, Jerusalém conta com três embaixadas: EUA, Guatemala e Kosovo³²⁶. No início do governo Biden, foi anunciada a reabertura de consulado na cidade de Jerusalém, que era o posto que na prática mantinha relações com autoridades palestinas; até o momento, esse consulado não foi reaberto. Em 2018, a Austrália chegou a reconhecer Jerusalém Ocidental como capital de Israel, contudo, a decisão foi revista, pelo novo governo australiano, em outubro de 2022.

Em maio de 2021, após semanas de tensões em Jerusalém, a polícia israelense invadiu a Mesquita de al-Aqsa, local sagrado do Islã. Em resposta, o Hamas lançou mísseis contra a cidade de Jerusalém, e Israel retaliou. Isso levou ao pior episódio de tensões desde 2014, com mais de 200 mortes em Gaza e dez em Israel. Logrou-se assinar, no entanto, um acordo de cessar-fogo, apoiado pelo Brasil. Depois de doze anos no poder, Netanyahu não conseguiu formar uma coalizão, na quarta eleição em dois anos, e deixou o cargo de primeiro-ministro de Israel em junho de 2021³²⁷, mas somente por cerca de um ano e meio: em dezembro de 2022, Netanyahu volta ao poder com o governo mais à direita que Israel já teve.

Em 2022, houve novos embates na Faixa de Gaza, dessa vez entre o Exército israelense e a Jihad Islâmica Palestina, grupo próximo ao Irã, que o então premiê Yair Lapid, chegou a caracterizar como “*proxy* iraniano”. Após intensos bombardeios em Gaza – que resultaram em 41 palestinos mortos, dentre os quais quinze crianças –, um cessar-fogo, intermediado pelo Egito, foi assinado em 8 de agosto. Este foi o pior episódio de violência em Gaza desde o conflito de maio de 2021. Nesse contexto, houve ainda o assassinato da jornalista palestino-americana Shireen Abu Akleh, que foi considerado disparo acidental de um soldado israelense, pelas autoridades do país. Ademais, em setembro de 2022, houve um ataque a ônibus de palestinos, em Nablus, na Cisjordânia, e operação policial israelense no Campo de al-Farah, que resultou na morte de um palestino.

Em outubro de 2022, Israel chegou a um acordo com o Líbano concernente à definição de fronteiras marítimas entre ambos. O acordo, que contou com a mediação dos EUA e da ONU, resolve a disputa de uma região rica em petróleo e gás. Em novembro, em paralelo à realização da

³²⁴ A normalização incluiu o reconhecimento do Estado de Israel e o gradual estabelecimento de relações diplomáticas.

³²⁵ A embaixada kosovar foi aberta em março de 2021.

³²⁶ O Paraguai chegou a mover sua embaixada para Jerusalém, mas, pouco depois, ela retornou para Tel Aviv.

³²⁷ Sucedido por Naftali Bennet, que foi primeiro-ministro de junho de 2021 a junho de 2022, e depois por Yair Lapid, até dezembro de 2022. Netanyahu foi empossado em 29 de dezembro de 2022 como o atual primeiro-ministro.

27ª Conferência das Partes (COP27) no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), no Egito, Israel e Jordânia firmaram acordo com a finalidade de limpar e restabelecer o fluxo do rio Jordão, cujo nível das águas sofreu evidente diminuição. O acordo demonstra o interesse de ambas as partes em cooperar no âmbito do meio ambiente e da preservação das fontes de recursos hídricos, e inclui também o direito do povo palestino aos recursos.

No que se refere à política interna israelense³²⁸, tem-se, desde 2020, instabilidade. Foram realizadas eleições legislativas em abril e setembro de 2019, sem que Netanyahu ou o líder da oposição Benny Gantz lograssem formar uma coalizão de governo, o que exige uma maioria de 61 assentos no Knesset, o Congresso de Israel. Desse modo, houve novas eleições em março de 2020, que resultaram na formação de um governo de unidade entre Netanyahu e Gantz. Este, no entanto, colapsou em dezembro de 2020. Assim, em março de 2021, Israel teve mais uma eleição, que terminou com a formação de um outro governo de unidade, dessa vez entre oito partidos e com Naftali Bennett e Yair Lapid, de partidos distintos, como primeiro-ministro e vice, alternando após dois anos. Em meados de 2022, porém, o governo perdeu sua maioria no Knesset, após renúncias precipitadas por discordâncias entre membros à direita e à esquerda da coalizão. Assim, em junho, Bennet anunciou sua aposentadoria, e Lapid tornou-se premiê interino, convocando novas eleições para novembro de 2022.

Em função dessa última eleição, o ex-primeiro-ministro Benjamin Netanyahu voltou ao poder após o quinto pleito em cerca de três anos e meio. Sua coligação obteve 65 assentos no Parlamento, entre os 120 disponíveis. A segunda força será o bloco de apoio a Yair Lapid, que terá 50 parlamentares. Outros cinco assentos irão para o grupo árabe laico de esquerda Hadash Taal. Os partidos de esquerda Meretz e o nacionalista árabe Balad não superaram a cláusula de barreira, que é de 3,25% dos votos. Considerados apenas os partidos, o Likud de Netanyahu obteve trinta assentos, seguido pelo Yesh Atid, com 24. A terceira força é a sigla de extrema-direita Otzma Yehudit, de Itamar Ben Gvir, que ficou com 14 políticos na Knesset. As eleições de novembro consagraram, portanto, um fortalecimento ainda maior do conservadorismo em Israel.

No dia 30 de dezembro de 2022, a AGNU aprovou resolução na qual solicita um parecer consultivo à Corte Internacional de Justiça (CIJ) acerca da ocupação do território palestino por Israel. Em primeiro lugar, pergunta-se à Corte quais as consequências legais da violação do direito de autodeterminação do povo palestino, da ocupação prolongada, da criação de assentamentos e da anexação do território palestino ocupado desde 1967, incluindo as medidas que visam à alteração da composição demográfica e do *status* da cidade de Jerusalém, além das consequências da adoção de legislação e de medidas discriminatórias ligadas à questão. Em segundo lugar, pergunta-se como tais práticas afetam o *status* legal da ocupação e quais consequências legais decorrentes desse *status* surgem para todos os Estados e para as Nações Unidas. Foram 87 votos favoráveis, compreendendo os países árabes – inclusive aqueles que normalizaram as relações com Israel –, 26 contrários e 53 abstenções. Os membros permanentes do CSNU dividiram-se, tendo a França optado pela abstenção, os EUA e o Reino Unido votado contrariamente, e a China e a Rússia votado a favor. Entre os países ocidentais, destaca-se, ainda, a Alemanha, que votou contra a resolução. O Brasil se absteve. O tema foi anteriormente tratado pela CIJ em 2004, quando a Corte decidiu, em parecer consultivo, que era ilegal a construção do muro sobre o território palestino ocupado.

³²⁸ O Estado de Israel realiza eleições gerais a cada quatro anos. Há apenas uma Câmara, o Knesset, formada por 120 membros e é baseada na proporcionalidade. É necessário criar coalizões para governar, assegurando a maioria de 61 assentos. Há um presidente (mandato de sete anos, eleito pelo Knesset) e um primeiro-ministro.

e) Acordos de Abraão

Os Acordos de Abraão foram assinados entre EUA, Israel, Bahrein e EAU em setembro de 2020. São um exemplo de nova abordagem em relação às negociações em prol da paz no Oriente Médio, uma vez que levantam as expectativas acerca da possibilidade de aceitação futura dos palestinos, bem como de melhoria nas relações futuras entre Israel e outros países árabes, como a Arábia Saudita. Os acordos abrangem três documentos principais:

- 1) Declaração sobre os Acordos de Abraão: declaração firmada entre Bahrein, EAU, EUA e Israel, encoraja os esforços de paz e o entendimento entre as pessoas das três religiões abraâmicas, bem como reconhecem como positivo o esforço já feito em prol do restabelecimento de relações diplomáticas entre Israel e seus vizinhos;
- 2) Tratado de Paz, Relações Diplomáticas e Normalização Total entre Israel e EAU: por meio desse tratado, Israel e EAU visam tornar realidade a visão de um Oriente Médio estável, pacífico e próspero. Para tanto, reconhecem Abraão como ancestral comum de ambos. Estabelecem relações diplomáticas, louvam a Carta das Nações Unidas e os princípios de Direito Internacional, como a soberania, o direito à paz e a solução pacífica de controvérsias. O tratado também envolve o fortalecimento da cooperação em áreas diversas, a exemplo de saúde, aviação civil, energia e meio ambiente. Os países também se comprometem a trabalhar em prol de “Agenda estratégica para o Oriente Médio”;
- 3) Tratado de Paz, Cooperação, Diplomacia Construtiva e Relações de Amizade entre Israel e Bahrein: em termos gerais, este tratado segue as mesmas linhas do tratado firmado entre Israel e EAU, incluindo o estabelecimento de relações diplomáticas. Os dois países reconhecem a participação dos EUA no processo e reafirmam o engajamento em prol de continuar os esforços para alcançar a paz e resolver o conflito entre Israel e Palestina.

Até o momento, Israel estabeleceu relações diplomáticas com EAU, Bahrein, Sudão, Marrocos e Kosovo (este tendo sido o único a reconhecer Jerusalém como capital israelense).

f) Discursos na AGNU em 2022

i. Israel

O primeiro-ministro Yair Lapid fez um discurso extremamente patriótico. Recordou os países árabes que normalizaram relações com Israel nos últimos anos (EAU, Bahrein, Sudão e Marrocos) e afirmou que Israel está aberto a normalizar relações com outros países muçulmanos, “da Arábia Saudita até a Indonésia”. Lapid destacou que os principais desafios de Israel hoje são 1) a ameaça nuclear do Irã; 2) a desinformação contra Israel feita pelos palestinos e Hamas; 3) os ataques terroristas do Hezbollah e do Hamas; e 4) o antissemitismo no mundo. De forma geral, o principal alvo do discurso foi o Irã, tendo Lapid alegado que o Irã seria o único Estado membro da ONU que “declara abertamente seu desejo de destruir outro” e que Israel fará “o que for preciso” para que o Irã não tenha uma arma nuclear. Sobre a questão palestina, defendeu a fórmula de dois Estados, sob a condição de que o “futuro Estado palestino seja pacífico e não se torne outra base terrorista que ameace o bem-estar e a própria existência de Israel”. Sobre a ocupação em Gaza, afirmou que está pronto para suspender restrições, com a condição de que o lançamento de foguetes e mísseis seja interrompido.

ii. Palestina

O presidente da ANP, Mahmoud Abbas, dedicou seu discurso a criticar Israel. Recordou os 74 anos da *Nakba*, quando 80% da população palestina foi expulsa com a criação do Estado de Israel, lembrando que “somos o único povo do planeta que ainda vive sob ocupação”. Afirmou que a confiança palestina em alcançar uma paz baseada na justiça e no Direito Internacional está diminuindo e acrescentou que “não aceitamos continuar sendo a única parte que cumpre os acordos que assinamos com Israel em 1993”. Abbas anunciou que solicitará ao TPI que investigue os crimes e massacres cometidos por Israel contra os palestinos, a exemplo dos assassinatos de civis e da construção de colônias em territórios palestinos, e que pediu responsabilização e compensação a Reino Unido, EUA e Israel por essas violações. Ele enfatizou que, embora Biden, Lapid e outros líderes mundiais defendam a solução de dois Estados, é necessário “um teste real de seriedade e credibilidade dessa posição”, o que exige que Tel Aviv negocie com base nas resoluções da ONU e na Iniciativa de Paz Árabe. Finalmente, criticou as tentativas de obstrução à participação palestina como membro pleno da ONU, argumentando que “a Palestina, Estado Observador há dez anos, provou seu valor como membro pleno”.

g) Discurso na AGNU em 2021

i. Israel

O primeiro-ministro Naftali Bennett, em seu discurso, defendeu as ações de Israel durante a pandemia. Bennett afirmou que Israel está cercado por Hezbollah, milícias xiitas e Hamas em suas fronteiras, considerados grupos terroristas, e critica o apoio militar e financeiro do Irã a esses grupos. Segundo ele, o objetivo iraniano é dominar o Oriente Médio com *proxies* no Iêmen, Iraque, Síria e Líbano. Também revelou preocupação com o programa nuclear iraniano, e defendeu ações mais firmes contra o país. Por fim, Bennett fez menção aos “Acordos de Abraão”, de 2020, que normalizaram relações de Israel com EAU, Bahrein e Marrocos e seguem-se a acordos de paz com Egito, em 1978, e Jordânia, em 1994.

ii. Palestina

Mahmoud Abbas, presidente da ANP, criticou a política de assentamentos em Jerusalém e acusou Israel de promover o *apartheid* e a limpeza étnica na região. Afirmou que realizará eleições presidenciais e legislativas assim que o impasse em Jerusalém for resolvido e que tem dialogado para retomar as relações com os EUA. Abbas mostrou-se disposto a negociar a paz e enfatizou seu compromisso com o Direito Internacional, o qual estaria sendo desrespeitado por Israel. Por fim, pediu apoio internacional e deu o prazo de um ano para que Israel se retire dos territórios ocupados, sob pena de a ANP deixar de reconhecê-lo como Estado. Sobre o impasse de Jerusalém: Abbas fez menção à *Nakba* e à Resolução 194 da AGNU (1948), que reconhece o direito dos palestinos de retornarem à terra natal, reaverem propriedades e receberem justa compensação. Sobre o compromisso com o Direito Internacional: o presidente fez menção aos Acordos de Oslo, à Iniciativa Árabe para a Paz (2002) e ao Mapa do Caminho para a Paz (2003). Finalmente, sobre apoio internacional: Abbas pediu que Guterres dê seguimento à ideia de um mecanismo internacional de proteção aos palestinos, discutida anteriormente, e que promova uma conferência para tratar da questão.

XII. Síria

a) Contexto da Guerra Civil Síria

A guerra civil na Síria teve início em 2011, no contexto da Primavera Árabe. Os protestos iniciais surgiram do descontentamento da população com o governo do presidente Bashar al-Assad em janeiro de 2011 e foram catalisados pela prisão e tortura de adolescentes que picharam palavras contra o regime de al-Assad. Não tardou para que as manifestações pacíficas, brutalmente reprimidas pelas forças governamentais, com prisões arbitrárias e centenas de mortos, escalassem, a partir de março, para uma insurgência armada e, depois, uma guerra civil irrestrita, com a formação de diversas milícias, com membros tanto da sociedade civil quanto desertores das Forças Armadas, e grupos rebeldes de oposição, em um conflito de extrema complexidade, com atores domésticos, regionais e extrarregionais envolvidos.

Já em 2011 tentativa de estabelecer missão de monitoramento pela Liga Árabe termina em fracasso, e no início de 2012, plano elaborado pelo ex-secretário geral das Nações Unidas (SGNU), Kofi Annan, também resulta malogrado. A situação escalaria no decorrer de 2012, com episódios de execuções extrajudiciais por forças de al-Assad; em junho de 2012, a Organização das Nações Unidas (ONU) declarou oficialmente pela primeira vez que a Síria estava em estado de guerra civil, com as milícias de oposição avançando sobre boa parte do território sírio, com o envolvimento de cada vez mais atores, a exemplo dos curdos da região de Rojava, ao norte do país, e de grupos insurgentes jihadistas, como o autoproclamado Estado Islâmico. O que era uma crise política evoluiria para uma situação de colapso estatal, com o território sírio fragmentado e o consequente vácuo de autoridade dando terreno para o avanço de grupos terroristas.

O conflito armado mobilizou inicialmente a oposição representada pelo Exército Livre da Síria (ELS) contra as tropas do governo (Forças Armadas da Síria). No início, o ELS tinha como objetivo a derrubada de al-Assad e o estabelecimento de um governo democrático. Com o passar do tempo, no entanto, o grupo passou a ter como foco o combate aos curdos no norte do país, alegando que eles queriam fragmentar o território sírio. O prolongamento do conflito fez com que novos grupos rebeldes surgissem, muitos de orientação extremistas, a exemplo da Frente Al-Nusra, de orientação salafista jihadista e que, até 2017, era o braço armado da Al-Qaeda na Síria.

A partir de 2014, aproveitando-se da fragilidade do Estado sírio, o autointitulado Estado Islâmico invadiu o país e conquistou parte do território, fundando um califado. Essa organização terrorista transformou-se em uma ameaça real para o governo al-Assad e para as demais facções em disputa na Síria. A violência do Estado Islâmico chocou o mundo, levando a uma grande mobilização interna e internacional contra o avanço dessa organização.

Cumpramos analisar os dez anos do conflito sírio sob a perspectiva dos objetivos da Primavera Árabe, sobretudo liberdade de expressão, democracia e direitos humanos. No caso sírio, os protestos trouxeram pouco ou nenhum ganho político, social e econômico a seus cidadãos. Quanto à democracia, a Síria chega a 2023 com o mesmo líder de doze anos antes; segundo a *Freedom House*, o índice de direitos políticos e liberdades civis da Síria, já extremamente baixo em 2010 (9/100), hoje caiu para zero (entre 2014 e 2017, o valor chegou a -1). Quanto ao padrão de vida, houve declínio no produto interno bruto (PIB) *per capita*, com alto desemprego e corrupção endêmica; a liberdade de imprensa também sofreu deterioração, com aumento de prisões, assassinatos e censura. Ou seja, a Síria converteu-se em palco de sangrenta guerra civil sem perspectivas de término.

b) Causas subjacentes da Guerra Civil Síria

De início, cabe mencionar o próprio regime de Bashar al-Assad. O governo baathista, tentativa de estabelecimento de um Estado secular na Síria, ascendeu ao poder em 1963, em um golpe de Estado; após outros golpes e mudanças de comando, em 1971, Hafez al-Assad se declarou presidente, com a Síria se tornando um regime de partido único, o que perduraria até 2012. Hafez al-Assad outorgou nova Constituição em 1973, que enfrentou violenta oposição de setores islâmicos, pelo fato de não mais exigir do presidente sírio seguir a religião muçulmana. Com a morte de Hafez, em 2000, seu filho Bashar foi eleito presidente, trazendo esperanças de reformas democráticas, que logo sucumbiriam; nem mesmo a eclosão da Guerra Civil fez com que Assad mudasse de ideia a respeito de seus opositores, concebidos como jihadistas que buscam destruir a liderança não religiosa, além de grupos relacionados às agendas de outros países.

É importante mencionar a estrutura demográfica síria. Com população estimada em cerca de 20 milhões de pessoas, a Síria conta com aproximadamente 50% de árabes, com minorias alauítas (15%), curdas (10%), levantinas (10%) e grupos menores, que somam 15%. Quanto à religião, cerca de 85% dos sírios são muçulmanos, em sua grande maioria sunitas, com 10% de cristãos, o que pode ter sido reduzido com o êxodo forçado destes ao longo do conflito, e pequenos contingentes drusos e judeus. Deriva dessa realidade demográfica a faceta sectária do conflito: os governos de Hafez e Bashar al-Assad são relacionados aos alauítas, grupo muçulmano xiita minoritário, em contraponto à grande maioria sunita, que engloba a oposição. O sectarismo é ilustrado por alguns exemplos: os alauítas, principais alvos de ataques de milícias sunitas, tiveram cerca de um terço de sua população masculina em idade militar morta ao longo do conflito; os cristãos sírios também são alvo dos rebeldes, o que levou muitos destes a deixarem o país em busca de refúgio; os drusos, por sua vez, são perseguidos pelos rebeldes, mas também pelo Estado Islâmico e pelo regime de al-Assad. Historicamente, as tensões sectárias têm origem no próprio processo de conformação das fronteiras no Oriente Médio, conduzido de forma arbitrária, a exemplo do Tratado Sykes-Picot, firmado em 1916 no marco da Primeira Guerra Mundial.

Quanto ao contexto socioeconômico sírio, cabe mencionar a desigualdade, que se aprofundou de forma significativa já no final da década de 1990, com políticas de abertura iniciadas por Hafez e aceleradas por Bashar al-Assad, que, eivadas de irregularidades e acusações de corrupção, trouxe benefício para poucos setores da população, aqueles com ligações com governo. Em 2010, o PIB *per capita* nominal da Síria equivalia ao de países da África subsaariana, sendo muito inferior ao de vizinhos como o Líbano, e o crescimento econômico à época da eclosão do conflito também estava muito aquém da média dos países em desenvolvimento. Em conjunto com a pobreza, a Síria apresentava taxas de desemprego muito altas entre a população jovem, o que contribuiu para que os protestos se amplificassem (o descontentamento com o regime de al-Assad era mais forte nas cidades com maiores taxas de pobreza e nos distritos mais pobres das maiores cidades, sobretudo entre sunitas conservadores). A situação econômica e social do país foi agravada pela mais grave estiagem já registrada no país, entre 2006 e 2011, que arruinou lavouras, elevou o preço de alimentos e forçou a migração de famílias do meio rural para centros urbanos. Com isso, a infraestrutura urbana do país, que já sofria sinais de desgaste com a vinda de cerca de 1,5 milhão de refugiados da Guerra do Iraque, veio a colapsar.

Também merece destaque a situação de direitos humanos na Síria. O país foi governado em estado de emergência desde 1963, com direitos de livre expressão, associação e assembleia limitados de forma estrita. As forças de segurança sírias desfrutavam de amplos poderes de prisão e detenção. O sentimento de frustração da população síria, decepcionada com a indisposição de

al-Assad de implementar reformas democráticas após ascender ao poder em 2000, ecoava o de outros países da Primavera Árabe.

Finalmente também é possível inserir o conflito sírio dentro do contexto das “guerras por procuração” que contrapõem Arábia Saudita e Irã no cenário do Oriente Médio expandido.

c) Partes no conflito civil na Síria

i. Partes no conflito sírio em âmbito doméstico

A Guerra Civil Síria se caracteriza pela presença de várias facções, cada uma contando com aliados em âmbito doméstico, regional e extrarregional. É possível subdividir essas facções em quatro grupos principais, considerando o cenário interno sírio.

O primeiro grupo a ser singularizado é o das Forças Armadas Sírias, que representam o regime de Bashar al-Assad, composto em sua maior parte da parcela xiita (que inclui os alauítas como o próprio al-Assad), tendo apoio de Irã, Rússia e do Hezbollah, além de suporte não oficial de países como Iraque e China.

O segundo grupo principal é o da oposição síria, coalizão heterogênea que engloba mais de uma centena de facções aliadas e rivais entre si, sendo as principais o Exército Livre da Síria (ELS), com apoio sobretudo turco, e o Governo de Salvação, representado por uma frente de movimentos jihadistas salafistas a exemplo da Frente Al-Nusra e o Tahrir Al-Sham. O ELS chegou a contar com apoio de boa parte das potências ocidentais, mas hoje têm apenas a Turquia como suporte oficial; o Governo de Salvação, por sua vez, contou com apoio de países sunitas do Oriente Médio, mas perderam o suporte após 2017.

O terceiro grupo é representado pelas Forças Democráticas Sírias (FDS), encabeçadas por milícias curdas com apoio árabe, que não declaram apoio nem ao regime de al-Assad nem à oposição. O objetivo da aliança é consolidar o território da autodeclarada região autônoma de Rojava, o Curdistão sírio, ao norte do país. Por conta de seu melhor desempenho no combate ao Estado Islâmico, as FDS receberam progressivamente apoio regional e extrarregional, a exemplo da Operação Resolução Inerente, encabeçada pelos Estados Unidos (EUA) desde 2014, ainda que sejam hostilizadas pela Turquia, que vê no movimento fator de incentivo à insurgência dos curdos em seu próprio país.

Finalmente, o quarto grupo, o autoproclamado Estado Islâmico do Iraque e do Levante (ISIS ou ISIL, também conhecido como Daesh) é uma entidade classificada como terrorista pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), que se originou no Iraque mas se expandiu para a Síria impulsionado pelo vácuo de poder nos primeiros anos do conflito. O Estado Islâmico chegou a ter apoio da Al-Qaeda na Síria entre 2013 e 2014, mas hoje são inimigos, com a Al-Qaeda se convertendo em aliado tático da oposição síria, ainda que não incluídos oficialmente na coalizão pelo fato de o CSNU a considerar um grupo terrorista.

ii. Partes no conflito sírio em âmbito regional

O regime de Bashar al-Assad tem como principal aliado regional o Irã, potência xiita do Oriente Médio. Para o governo islâmico de Teerã, o alauíta al-Assad é percebido como seu aliado mais próximo no mundo árabe. O Irã também apoia o governo sírio, principalmente para evitar que milícias sunitas assumam o poder e ameacem os interesses persas no Oriente Médio. Há indícios de que o Irã financie atividades do regime de al-Assad, além de enviar armamentos tanto

às forças sírias quanto ao libanês Hezbollah, que também envia seus combatentes para defender o presidente sírio; contudo, há sinais de exaustão na postura iraniana, indicados pela recente oferta de asilo para al-Assad e pelo comprometimento do Irã com outros conflitos, sobretudo no Iêmen. O Iraque chegou a dar apoio às forças de al-Assad, mas em sua grande parte em esforços para combater o Estado Islâmico.

Em 2013, com o avanço dos rebeldes, al-Assad esteve próximo de cair, mas acabou salvo pela entrada do Hezbollah e pelo apoio do Irã, o que ocorreu pouco antes de o Estado Islâmico entrar em cena, chegando a conquistar cerca de um terço do território sírio. Entretanto, a ascensão do Estado Islâmico deu, indiretamente, sobrevida ao governo de al-Assad, na medida em que promoveu a mudança do foco de seus principais opositores, como os EUA, para o combate aos fundamentalistas.

A oposição síria, por sua vez, tem hoje como principal aliado regional a Turquia. Contudo, o apoio turco se dá ao ELS, não se estendendo ao Governo de Salvação formado por movimentos jihadistas salafistas (houve apoio de Ancara a estes durante curto período). A Turquia não se limita a dar apoio à oposição, também atuando de forma ativa enfrentando as FDS de maioria curda, combatendo o Estado Islâmico e lutando contra as forças de al-Assad, tendo sob seu controle boa parte do território setentrional sírio, no contexto da luta contra os curdos. Para Ancara, o eventual fortalecimento dos curdos pode levar a pedidos de autonomia por parte da minoria curda que vive na Turquia. Outros atores do Oriente Médio ligados à oposição síria ao longo do conflito são a Arábia Saudita, interessada em conter a influência xiita iraniana na Síria e que deu suporte financeiro e logístico ao Governo de Salvação até 2017, chegando a financiar até mesmo grupos radicais. O Catar adotou postura de mediação no início, mas passou a financiar e armar grupos de oposição; porém, o apoio à Irmandade Muçulmana viria a causar a ruptura das relações com os sauditas e a relacionada crise diplomática catariana.

Dois países vizinhos à Síria mantêm posições de neutralidade oficial, embora tenham atuado no conflito: Israel e Líbano. O papel militar de Israel no conflito foi de neutralidade expressa até 2017, quando forças de al-Assad dispararam mísseis contra aviões militares israelenses nas Colinas de Golã, levando a respostas tópicas. Para Israel, embora não haja interesse na permanência de Assad, pois isso ampliaria a presença do Irã e do Hezbollah, a oposição síria é considerada inimiga. Quanto ao Líbano, que jamais se envolveu oficialmente no conflito como beligerante, em várias ocasiões entre 2011 e 2017 houve a necessidade de acionar as Forças Armadas para enfrentar o Estado Islâmico e a Frente Al-Nusra; ademais, o país é berço do Hezbollah, um dos aliados mais próximos de al-Assad na região.

iii. Partes no conflito sírio em âmbito extrarregional

O regime de Bashar al-Assad tem como principal aliado militar extrarregional a Rússia, que não se envolveu oficialmente no conflito até 2015, quando conduziu operação militar de grande porte, em intervenção que incluiu bombardeios contra alvos do Estado Islâmico, da Frente Al-Nusra e de outros setores percebidos como inimigos do governo sírio. Há interesse econômico e militar de Moscou, a exemplo da possibilidade de estabelecer bases navais e aéreas. Para a Rússia, a manutenção de al-Assad no poder significa ampliar sua influência no Oriente Médio e no mundo, posição que se sustenta no fato de que o país abandonou a postura ofensiva assim que se assegurou a estabilização do governo de al-Assad; desde então, os russos passaram a priorizar o diálogo. Além disso, para a Rússia, a presença de combatentes de origem chechena e tadjique ao lado dos rebeldes e do Estado Islâmico faz com que sua eliminação signifique a liquidação da

ameaça do retorno de potenciais terroristas ao território russo; assim, o problema seria resolvido no Oriente Médio. Quanto à China, há apenas apoio político, sobretudo no âmbito das Nações Unidas e no interesse do país em atuar no processo de reconstrução sírio no pós-guerra.

Em 2015, momento de fragilidade de al-Assad seria neutralizado por intervenção russa, que asseguraria a permanência do presidente, em quadro que, desde então, teve como maior modificação a transferência do apoio de forças regionais e extrarregionais da oposição para as forças curdas, mais eficazes no combate ao Estado Islâmico. Nesse contexto, al-Assad retomou boa parte do território sírio, ocupando hoje cerca de dois terços.

A oposição síria, por sua vez, contou com o apoio de várias potências extrarregionais durante os primeiros anos do conflito. O Governo Interino teve o apoio dos EUA, do Reino Unido e da França, chegando a receber apoio da Operação Resolução Inerente, estabelecida em 2014 por uma coalizão liderada pelos EUA. Cumpre mencionar o papel dos EUA e das mudanças engendradas ao longo do conflito. No início, Washington declarou apoio aos rebeldes do Governo Interino sob o argumento de que as atrocidades cometidas pelo regime de al-Assad precisavam ser combatidas (não houve apoio do país ao Governo de Salvação). Para os EUA, a queda de al-Assad poderia fortalecer a influência do país na região, em detrimento de russos e iranianos. Porém, a ascensão do Estado Islâmico mudou o foco do Pentágono, que passou a sinalizar que a saída de al-Assad não seria mais prioridade ante a necessidade de eliminar o grupo terrorista. Com isso, em 2014, o país lidera coalizão para estabelecer a Operação Resolução Inerente, com o intuito de combater os terroristas, recebendo apoio de vários países europeus, dos quais França, Reino Unido, Alemanha e Países Baixos permanecem até hoje. Já em 2015, com a percepção de que as FDS curdas mostravam maior eficácia na luta contra o Estado Islâmico, houve transferência progressiva do suporte material, financeiro e logístico que antes era da oposição síria e passou a ser destinado às forças curdas. Cumpre lembrar que após retração dos norte-americanos nesse apoio, houve avanço e ocupação de espaços por forças turcas, que seguem combatendo os curdos.

Os EUA têm uma atuação oscilante no conflito, pois, embora Washington tenha dado apoio político e logístico a grupos opositores a al-Assad no início do conflito, com o avanço do Estado Islâmico, passou a concentrar esforços no combate a este grupo terrorista, inclusive financiando militarmente os curdos. Em seu primeiro ano de governo, Donald Trump ordenou ataques de mísseis contra alvos do governo sírio, devido a alegações de uso de armas químicas, e encerrou o apoio aos grupos opositores. Em 2018, realizou novos ataques, juntamente com a França e o Reino Unido. Em 2019, os EUA começaram a retirar suas tropas da Síria, colocando como pré-condição a proteção dos curdos, gerando tensão com o governo de Ancara. No fim daquele ano, no entanto, a intensificação da retirada das tropas estadunidenses fez com que a Turquia ampliasse os ataques contra as forças curdas, sob o pressuposto de estabelecer uma zona-tampão que impedisse contatos entre os grupos curdos dos dois lados da fronteira. Em razão disso, os EUA aplicaram sanções contra altas autoridades turcas. Em meados de 2020, Washington anunciou uma campanha de pressão econômica e política contra o governo sírio. Para mais detalhes sobre a posição dos EUA, ver a subseção sobre a Síria na seção “Política Externa dos Estados para o Grande Oriente Médio” do tópico 3.2.1. Com a retirada dos EUA, a Rússia, o Irã e a Turquia intensificaram suas projeções na região. O apoio russo ao governo de al-Assad contra o Estado Islâmico, sobretudo a partir de 2015, foi fundamental para sustentar al-Assad no poder em momento delicado.

d) Situação atual do conflito civil na Síria

Atualmente, o país encontra-se em uma situação de frágil equilíbrio entre as forças, com chances reais de uma retomada dos conflitos. Com efeito, divergências entre as potências do CSNU e interesses difusos dos diversos atores envolvidos fazem com que o futuro da Síria permaneça incerto.

A situação atual do conflito sírio é reflexo direto da configuração caótica das partes beligerantes, sendo proveniente da falta de coordenação entre aliados. É possível indicar 2015 como marco inicial do processo que levou à configuração atual da guerra: à época, era iminente o colapso do governo de Bashar al-Assad, que pediria à Rússia para conduzir ataques aéreos contra alvos do Estado Islâmico e contra forças de oposição; o efeito da intervenção russa foi assegurar a permanência de al-Assad no poder e trazer de volta o processo político a um conflito que vivia momento eminentemente militar. Desde então, o contexto da Guerra Civil Síria pode ser resumido em um conjunto de armistícios malogrados e de intervenções pontuais e sem coordenação entre as diversas partes, a exemplo do avanço curdo sobre territórios controlados pelo Estado Islâmico em 2016, que viria a ser respondido por operação da Turquia contra os curdos. Em 2017, após ataque químico atribuído ao regime de al-Assad contra alvos da oposição síria, os EUA responderiam por meio de ataque aéreo contra a base de Shayrat. Desde 2017, a posição de al-Assad se estabiliza, a ponto de haver retorno gradativo de refugiados e deslocados internos, malgrado o desrespeito a cada tentativa de cessar-fogo, a exemplo da Resolução 2401 do CSNU e dos cercos da Turquia contra cidades curdas.

Quanto ao controle territorial, as forças de al-Assad controlam cerca de dois terços da Síria, incluindo todas as maiores cidades do país; por sua vez, as forças curdas têm aproximadamente um quarto do território sob controle, ao norte e ao leste; hoje, pouco menos de 10% do território sírio está sob controle da oposição síria (incluindo o Governo Interino, o Governo de Salvação e áreas ocupadas pela Turquia), sobretudo na fronteira turca; finalmente, o Estado Islâmico teve sua presença reduzida para pouco mais de 1% do país e, em outubro de 2019, sofreu significativa baixa com a morte do líder Abu Bakr al-Baghdadi em operação conduzida por forças especiais dos EUA.

Politicamente, diante do impasse militar e da crise econômica vivida desde 2020, a situação favorece a al-Assad. Em maio de 2021, eleições presidenciais foram organizadas, com três candidatos: al-Assad venceu com mais de 95% dos votos, com autoridades de Damasco registrando comparecimento de quase 80% dos eleitores. Contudo, o pleito foi amplamente contestado por organizações intergovernamentais e outros países, que não consideraram o processo eleitoral livre e justo. Entre as irregularidades apontadas, estariam o fato de que, apesar de limitações causadas pelo deslocamento forçado tenham permitido apenas dez milhões de sírios a votar, os resultados oficiais apontarem uma vitória de al-Assad com mais de 13 milhões de votos. Com a eleição, al-Assad assume seu quarto mandato (2021-2028), após o qual não poderá mais ser candidato, nos termos da Constituição Síria.

e) Impactos do conflito civil na Síria

i. Impactos humanitários

Em seus mais de dez anos, a Guerra Civil Síria trouxe impactos humanitários numerosos e substanciais. Em uma guerra caracterizada por relatórios das Nações Unidas como “completo desrespeito às normas do Direito Internacional” pelas partes beligerantes, milhões de sírios

passaram por sofrimentos imensuráveis. Estima-se que pelo menos 500 mil sírios perderam suas vidas em decorrência do conflito (mais de 100 mil civis), ao passo que 77 milhões de sírios deixaram o país, no maior contingente atual de refugiados no mundo, aos quais se somam 6,7 milhões de deslocados internos; são números que ganham peso diante da estimativa populacional de 21 milhões na Síria em 2010.

O contingente de refugiados sírios mostra que os impactos humanitários transcendem o âmbito doméstico. Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), os três maiores destinos de refugiados e solicitantes de asilo provenientes da Síria estão no entorno imediato: a Turquia abriga cerca de 3,8 milhões de refugiados, com Líbano e Jordânia também contando com números superiores a 850 mil e 650 mil, respectivamente. Entre os problemas vividos pela grande maioria dos refugiados nesses países está a pobreza extrema, o desemprego, a falta de acesso a cuidados médicos e mesmo a necessidades mais básicas, como alimentação e abrigo.

Há também impactos humanitários extrarregionais, sendo o de maior repercussão a crise migratória europeia. No início de 2015, a União Europeia (UE) passou a enfrentar a questão, com debates acalorados acerca de medidas como fechamento de fronteiras e estabelecimento de cotas para acolhimento de refugiados e migrantes. Foi a partir de então que se chamou atenção aos custos humanos da guerra, às responsabilidades dos países de destino, aos fatores de repulsão que forçam os refugiados a deixarem seus países de origem e a crimes como tráfico de pessoas. Hoje, a Alemanha tem em seu território cerca de 1,2 milhão de refugiados, enquanto a Suécia abriga 250 mil. Essa situação é agravada com a pandemia de COVID-19 e as restrições impostas, que dificultam o acesso humanitário.

As violações de direitos humanos foram uma constante ao longo do conflito. Ainda que a grande maioria dos episódios de abusos tenha sido ligada às forças do regime de al-Assad, há registros de violações cometidas pela oposição. Entre os crimes cometidos pelo regime de al-Assad estão execuções extrajudiciais, torturas e uso de armas químicas, além do uso indiscriminado de bombardeios aéreos contra alvos civis. Do lado dos rebeldes, há registros de recrutamento de crianças para o combate, o bombardeio contra áreas habitadas por civis, sequestros e assassinatos contra integrantes de minorias religiosas. Nem mesmo a coalizão liderada pelos EUA está isenta de responsabilidade: mais de duas mil mortes civis foram causadas por operações perpetradas sem que fosse tomado o devido cuidado para reduzir o número de baixas entre não combatentes.

Quanto ao patrimônio cultural, é possível mencionar a destruição por bombardeios e saques. O exemplo de maior repercussão foi a destruição deliberada de estátuas, templos, sepulcros e outras monumentos históricos na cidade de Palmira, perpetrada pelo Estado Islâmico. Mas também houve ataques aéreos turcos que destruíram templos construídos há mais de dois milênios na região do Curdistão sírio; estimativas apontam que mais de 300 pontos de interesse histórico foram danificados severamente ou completamente destruídos, incluindo cinco dos seis sítios do Patrimônio Mundial Cultural da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês) na Síria. Não apenas construções ligadas à fé islâmica foram afetadas: mais de 120 igrejas cristãs foram danificadas ou destruídas ao longo do conflito sírio.

Impactos na saúde também podem ser citados. Cerca de 35% dos hospitais sírios foram atingidos pelo conflito, inviabilizando o atendimento não apenas a feridos, mas também a pacientes regulares; programas de vacinação foram duramente afetados, e o imenso contingente de refugiados sofre com problemas como fome e epidemias de doenças infecciosas como tuberculose

e poliomielite; restrições e limitações à importação de produtos médicos e equipamentos essenciais agravam o cenário.

ii. Impactos econômicos

Além de ser a maior crise humanitária e de refugiados de nossa era, a Guerra Civil Síria também tem severos custos econômicos. Em decorrência do conflito, o PIB sírio, que já estava bastante abaixo da média regional em 2010, chegou a 2018 com menos de 50% do número anterior. Somadas às consequências da instabilidade política e do conflito, há também a destruição do capital físico sírio: quase um quinto das habitações do país foram destruídas pela guerra, e a estimativa dos danos infligidos pela guerra sobre a infraestrutura supera US\$ 100 bilhões (duas vezes o PIB da Síria em 2010). Uma destruição nessas proporções terá impacto na recuperação econômica e no crescimento em longo prazo; ademais, é imensurável o dano causado pela guerra em comparação a um cenário sem conflito, embora um estudo feito aponte que o PIB sírio em condições de paz seria de US\$ 442 bilhões em 2019 (o número atual é de US\$ 19 bilhões). A destruição de infraestrutura e a redução da produção e do comércio levou a drástica queda nas exportações, de mais de 90% entre 2010 e 2018, com implicações sobre a balança comercial. A moeda síria perdeu 90% de seu valor, enquanto a inflação chegou a 700%, em um país cuja economia está em frangalhos: nem mesmo servidores públicos do governo sírio têm garantia de salários estáveis.

Em âmbito regional, os custos econômicos do conflito dizem respeito em boa medida ao “fardo” representado pelo contingente de refugiados. A Jordânia, um dos principais destinos, sofre com excesso de demanda por serviços como eletricidade e água em regiões com maior concentração de refugiados. Além disso, estudo do Banco Mundial feito em 2016 mostrou que cerca de 6% do PIB jordaniano se destinou a despesas relativas ao contingente de refugiados, enquanto a ajuda internacional prometida não veio na medida necessária, o que levou ao aumento da dívida pública. No caso do Líbano, o impacto da população de refugiados é imenso: no seu ápice, em 2016, o número chegou a 1,5 milhão de sírios, representando um quarto da população libanesa. Quanto à Turquia, maior destino de refugiados, também destinou montante substancial em ajuda humanitária, quantia superior ao que foi recebida ou mesmo prometida por parceiros como a UE.

Em âmbito extrarregional, cumpre destacar a resposta dos países da UE. Exemplo notável é o da Alemanha, que foi o país que mais abrigou refugiados sírios, além de ter financiado empregos para que alguns dos migrantes permanecessem em países vizinhos. Diante da perspectiva de uma onda de trabalhadores, a posição alemã foi a de que seria menos custoso para sua economia auxiliar outros países na acolhida dos refugiados. Fora da crise migratória europeia, há exemplos como a atuação de Rússia e Irã na sustentação do regime de al-Assad, com fornecimentos de linhas de crédito que superam a casa dos bilhões de dólares.

Finalmente, há o impacto das sanções impostas pelos EUA ao governo sírio, que se estendem a qualquer empresa que opere na Síria; críticos apontam que as sanções afetam de forma indireta a população síria, embora reconheçam que eventual fim das sanções possa ajudar na sustentação do regime de al-Assad.

Em debate complementar, é possível incluir a reconstrução da Síria no pós-guerra. Estimativas apontam que o custo ultrapasse US\$ 400 bilhões. O Irã já expressou interesse em atuar no processo, tendo assinado um acordo para reconstruir a rede elétrica síria, que teve mais de sua metade danificada pela guerra. A Rússia comprometeu-se a investir na modernização do porto sírio

de Tartus e na construção de uma ferrovia entre a Síria e o golfo Pérsico. Finalmente, a China tem interesse em incluir a Síria na Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), para incentivar investimentos em infrutura.

iii. Impactos geopolíticos

Há impactos geopolíticos de grande peso relacionados à Guerra Civil Síria, desde a política doméstica até o debate global. Dentro do conceito de “guerras por procuração”, potências regionais e extrarregionais fornecem armas, capital, materiais e até mesmo suporte em áreas como propaganda. O conflito superou a marca de dez anos como consequência dessa conjunção de dinâmicas domésticas e externas, mas também traz em seu bojo implicações para o presente e o futuro. De um lado, ações como a ascensão do Estado Islâmico, a intervenção da Rússia e a participação da Turquia ajudam a prolongar o conflito; de outro lado, há reações fora da Síria, como ataques terroristas a cidades europeias, a derrubada de um avião russo e a própria crise de refugiados na Europa.

Em âmbito doméstico, o regime de al-Assad se notabilizava pela corrupção e pelos privilégios aos alauitas, o que fez com que a maioria sunita síria deixasse de apoiá-lo; a postura intransigente do mandatário sírio, seja na dura repressão às manifestações de 2011 ou na rejeição a qualquer debate sobre transição de poder fez com que se inviabilizasse qualquer perspectiva realista de fim do conflito por meio de negociações. Mortes e deserções enfraqueceram as forças governistas, que não tiveram capacidade de derrotar os rebeldes, mesmo após a intervenção russa de 2015. A atual conjuntura é paradoxal: para al-Assad, aceitar a renúncia não é alternativa, mas seu governo está enfraquecido militarmente e se mantém sobretudo pela falta de coesão entre a oposição, cuja liderança está exilada, não atua de forma coordenada ou efetiva, tampouco concorda em uma estratégia política comum. Ou seja: em seus condicionantes domésticos, a guerra síria está longe de conhecer seu fim.

Em âmbito regional, o conflito sírio evidencia a histórica e permanente clivagem entre xiitas e sunitas, projetada na rivalidade entre Irã e Arábia Saudita. Essa condição estrutural é tão forte que fez com que as manifestações de 2011, inicialmente despidas de natureza sectária, se convertessem rapidamente em uma guerra civil que tem como uma de suas características mais marcantes o sectarismo. O conflito sírio, além do sectarismo, teve outros dois componentes geopolíticos de relevo: a Primavera Árabe e o Estado Islâmico. Com a Primavera Árabe, sobretudo após a queda do egípcio Hosni Mubarak e do líbio Muammar Kadafi, a Arábia Saudita teve espaço para ganhar proeminência enquanto principal força contra os xiitas e aliado mais próximo do Ocidente; assim, os sauditas puderam interferir no conflito sírio. A conversão em um conflito sectário fez com que um estoque quase infinito de combatentes de cada lado entrasse em cena, prolongando a guerra: nesse cenário, a maioria sunita faz com que seja difícil uma vitória de al-Assad, que assim conta com o apoio do Irã, potência xiita. Do lado da oposição, a divergência de interesses entre Catar e Arábia Saudita levou à fragmentação e à perda de efetividade militar, malgrado a superioridade numérica; isso também causa dificuldades para eventuais negociações, pela falta de coesão entre reivindicações mesmo dentro do bloco contrário a al-Assad. Quanto ao Estado Islâmico, é componente imprevisível pelas motivações de seus atos, mas previsível no fato de que não estará presente em negociações nem tem interesse nisso – a solução passa obrigatoriamente pela força, no que a coalizão liderada pelos EUA e que conta com as forças curdas tem sido exitosa. De modo geral, o contexto geopolítico regional, sobretudo diante de uma Turquia que defende pautas autônomas e desvinculadas do restante do cenário sírio, faz com que

não seja possível vislumbrar a vitória de nenhum dos lados envolvidos. Considerando que al-Assad descarta a possibilidade de renúncia, a geopolítica do Oriente Médio aponta para um futuro no qual o sectarismo seguirá presente e influente, sustentando o conflito.

Em âmbito extrarregional, há forte componente geopolítico dentro da noção neorrealista da rivalidade entre Leste e Oeste: de um lado, EUA e Europa Ocidental; de outro, Rússia e China. A relação se manifesta de forma evidente no contexto da Guerra Civil Síria: no CSNU, pelos vetos russos e chineses às propostas patrocinadas pelas potências ocidentais que incluíam medidas punitivas contra o regime de al-Assad; pelo apoio das potências ocidentais, nos primeiros anos da guerra, aos rebeldes opositores, ao passo que a Rússia atuou diretamente em defesa de al-Assad. É possível mencionar as sanções impostas pelos EUA, como as de 2020, que também atingiram Rússia e Irã, aliados próximos de al-Assad. Com Joe Biden, Washington espera obter via pressão o aceite da Síria e de seus aliados para uma solução de compromisso sob os auspícios da ONU. Por outro lado, o envolvimento do Ocidente no conflito parece sentir sinais de desgaste após mais de uma década da chamada Guerra ao Terror, o que explica as decisões – nunca implementadas – dos EUA, sob Donald Trump, de deixar o território sírio de forma total e irrestrita. De modo geral, enquanto russos e iranianos têm interesses em longo prazo na sobrevivência do regime de al-Assad, e as perspectivas de relações mais próximas de ambos com os EUA pessimistas, um cenário de resolução da guerra via atuação da comunidade internacional também é bastante improvável.

Fora do âmbito sírio, há um impacto significativo, sobretudo no continente europeu. Com o crescimento de ataques terroristas na Europa, no contexto da crise migratória vivida pela UE, há percepção exagerada de “invasão islâmica”, com consequente efeito no sentimento islamofóbico. Esse fenômeno é acompanhado do crescimento de setores políticos de extrema direita com propostas xenofóbicas – ainda que tenha havido relativa retração dessa onda, é um resultado que segue influente e relevante.

f) Perspectivas de resolução da Guerra Civil na Síria

Ao longo do conflito, com impactos humanitários, econômicos e geopolíticos sem precedentes em guerras recentes, grande número de iniciativas para busca da paz na Síria foram lançadas. Entre os moderadores do processo de paz estão a Liga Árabe, o enviado especial da ONU para a Síria, além da Rússia e de outras potências ocidentais. As partes negociadoras, tipicamente, representam o regime de al-Assad e a oposição síria (os curdos são usualmente vetados pela Turquia, enquanto as forças salafistas e o Estado Islâmico não demonstraram interesse em participar de nenhuma iniciativa de resolução pacífica do conflito).

As tentativas de negociação remontam ao fim de 2011, com duas tentativas da Liga Árabe de estabelecer missões para monitorar a situação na Síria, ambas sem êxito. Quanto aos enviados especiais do SGNU e da Liga Árabe para a Síria, foram estabelecidos após resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) de fevereiro de 2012.

Em fevereiro de 2012, a AGNU aprovou a Resolução 66/253 solicitando à ONU que fizesse uma parceria com a Liga dos Estados Árabes em apoio a uma solução pacífica do conflito sírio por meios políticos. Isso levou à nomeação do ex-SGNUM, Kofi Annan, como enviado especial conjunto. Em abril de 2012, o CSNU adotou as Resoluções 2042 e 2043, que endossam o plano de seis pontos de Annan e estabelecem a Missão de Supervisão das Nações Unidas na Síria (UNSMIS, na sigla em inglês) para monitorar e apoiar sua implementação. Em junho de 2012, Annan convocou uma reunião em que as principais partes interessadas, internacionais e

regionais, adotaram o Comunicado de Genebra, um documento que visava a fortalecer a implementação do plano de seis pontos e traçar um caminho político para o futuro. Até hoje, o comunicado continua a orientar os esforços de mediação da ONU em direção a uma transição política. O Comunicado de Genebra foi endossado pela AGNU na Resolução 66/253-B em agosto de 2012 e pelo CSNU na Resolução 2118 em setembro de 2013. Em meio à crescente violência em todo o país, o CSNU não conseguiu renovar o mandato da UNSMIS para além de agosto de 2012.

As Conferências de Genebra foram promovidas por um “grupo de ação” iniciada por Kofi Annan, com a participação de altos representantes de EUA, Rússia, China e Reino Unido. O comunicado da primeira reunião, realizada em junho de 2012, pedia um “governo de transição com totais poderes executivos”, formado por integrantes do regime de al-Assad e da oposição. As demais conferências ocorreram em 2014, 2016 e 2017.

Em agosto de 2012, após a saída de Kofi Annan, os secretários-gerais da ONU e da Liga Árabe nomearam Lakhdar Brahimi como seu novo representante especial conjunto. O SGNU convocou uma conferência internacional (Genebra II) em janeiro de 2014, seguida de negociações internas na Síria, facilitadas por Brahimi em Genebra. As negociações visavam proporcionar espaço para que os lados sírios chegassem a um acordo sobre uma implementação completa do Comunicado de Genebra. Enquanto as partes concordaram em uma agenda (órgão de governo transitório; violência e terrorismo; instituições nacionais; reconciliação), elas não conseguiram chegar a um acordo sobre a sequência de negociação destas questões. Brahimi suspendeu as negociações e não prorrogou sua missão para além de maio de 2014.

O SGNU nomeou Staffan de Mistura como enviado especial para a Síria em julho de 2014. O intenso engajamento diplomático em 2015 entre a Rússia, os EUA e outras partes interessadas internacionais importantes resultou no estabelecimento do Grupo de Apoio Internacional da Síria (ISSG, na sigla em inglês) e na adoção da Resolução 2254 (2015) do CSNU, a qual reiterou o endosso do Comunicado de Genebra e estabeleceu o mandato do enviado especial. A resolução estabeleceu uma sequência e um cronograma para uma transição política, incluindo negociações para o estabelecimento de uma governança crível, inclusiva e não sectária e um processo e cronograma para a elaboração de uma nova constituição. Também apelou para eleições livres e justas, de acordo com a nova Constituição e realizadas sob a supervisão da ONU.

A terceira edição da Conferência de Genebra ocorreu em janeiro de 2016, também sob os auspícios da ONU; as duas partes sírias se recusaram a entrar na mesma sala, e debates acabaram suspensos pouco depois. De janeiro de 2016 a janeiro de 2018, o enviado especial Staffan de Mistura conduziu uma série de conversações. A quarta edição da Conferência de Genebra foi organizada em 2017, com representantes das duas partes debatendo: do lado do regime de al-Assad, foco em ações de contraterrorismo, enquanto a oposição buscou falar da transição política. No final de 2017 e ao longo de 2018, os esforços do enviado especial se concentraram progressivamente em dois aspectos-chave da Resolução 2254: o cronograma e o processo para a elaboração de uma nova Constituição e requisitos precisos para eleições supervisionadas pela ONU.

Em janeiro de 2019, Geir Otto Pedersen sucedeu Staffan de Mistura como enviado especial para a Síria. Ele lidera atualmente os esforços da ONU para avançar na implementação plena da Resolução 2254 do CSNU, incluindo a facilitação do Comitê Constitucional Sírio, e do Comunicado de Genebra de 2012. O enviado especial Pedersen também continua defendendo uma diplomacia internacional construtiva, incentivando os principais interessados a discutir com a

ONU passos concretos, mútuos, recíprocos e verificáveis para ajudar a salvar vidas, aliviar o sofrimento e restaurar a estabilidade na Síria.

Outra iniciativa em paralelo aos esforços do SGNU é o Processo de Viena. Em outubro de 2015, ministros das relações exteriores de EUA, Rússia, Arábia Saudita e Turquia se reuniram para debater uma solução para o conflito sírio. Na semana seguinte, representantes de vinte países concordaram na necessidade de diálogo entre governo e oposição. A segunda rodada, em novembro, rendeu um acordo sobre a necessidade de engajar representantes dos dois lados em negociações formais sob os auspícios da ONU; membros da oposição concordaram, mas al-Assad rejeitou a proposta, chamando os opositores de “terroristas estrangeiros”. Em dezembro, o CSNU aprova por unanimidade a Resolução 2254 (2015), estabelecendo o ISSG e seu plano de transição, que estabeleceu um cronograma para diálogos e formação de um governo de coalizão em até seis meses; contudo, não houve consenso entre as grandes potências sobre quem representaria a oposição síria, e não houve menção ao papel futuro de al-Assad. Em fevereiro de 2016, o ISSG estabeleceu uma força-tarefa para o cessar-fogo, codirigida por Rússia e EUA, que anunciaram acordo para cessar-fogo monitorado pelos países do ISSG. Em setembro de 2016, Rússia e EUA mediarão com êxito cessar-fogo entre o regime de al-Assad e uma coalizão de grupos de oposição, além de concordarem em continuar os ataques contra os radicais jihadistas e o Estado Islâmico; após ataque aéreo da coalizão contra tropas de al-Assad, o governo sírio rompeu o cessar-fogo.

Há também o Processo de Astana. Antecedentes da iniciativa remontam a maio e outubro de 2015, quando o Cazaquistão sediou conferências entre diversos grupos da oposição; o regime de al-Assad decidiu não comparecer. No fim de 2016, Rússia e Turquia acordaram em sugerir Astana como palco neutro para negociações de paz na Síria, o que foi oficializado pouco depois, com a adesão do Irã. Na primeira edição, sem a presença das partes curdas, foi acordado um plano de cessar-fogo nacional; o esforço político de Rússia e Turquia foi cancelado pela Resolução 2336 (2016) do CSNU. A primeira rodada do Processo de Astana, em janeiro de 2017, uma delegação da oposição síria se encontrou com representantes do governo de Damasco para negociações em busca de um acordo; Irã, Rússia e Turquia acordaram a formação de um órgão de monitoramento conjunto para assegurar o cessar-fogo previsto pela Resolução 2254, e a Rússia sugeriu um projeto de futura Constituição para a Síria. Como destaques ao longo das 19 conferências já organizadas, cabe lembrar do memorando assinado na quarta rodada, em maio de 2017, que estabeleceu quatro “zonas de desescalada” na Síria, em cujo espaço aéreo se buscou suspender voos militares, além da criação de condições para acesso humanitário, assistência médica e o retorno de civis deslocados para suas casas. Em janeiro de 2018, aconteceu a Cúpula de Sochi, com a presença de mais de 1,5 mil delegados, mas sem a presença de curdos e alguns setores da oposição síria. A última conferência ocorreu em novembro de 2022, com a presença de observadores da ONU, da Jordânia, do Líbano e do Iraque.

Finalmente, seria possível mencionar a Comissão Constitucional Síria, instituída em 2019. A iniciativa, um processo similar a uma assembleia constituinte com a facilitação da ONU, teve o intuito de esboçar uma nova Constituição para a Síria ou emendar a atual, por meio de uma comissão com integrantes do regime de al-Assad, da oposição e da sociedade civil. A primeira reunião foi realizada em outubro de 2019 em Genebra; segundo o SGNU António Guterres, a comissão é parte de um processo de paz “feito pela Síria e liderado pela Síria”. As decisões da comissão não são vinculantes no direito doméstico sírio; assim, para que haja a implementação de forma adequada, há a necessidade de confiança na boa-fé de todas as partes envolvidas.

Quanto à prospecção de cenários e perspectivas de resolução, cumpre reiterar alguns pontos relativos a desafios. Primeiramente, há impasse sobre o lugar a ser ocupado por al-Assad na futura

ordem síria; ainda que não simpatizem com a ideia, as potências ocidentais sinalizaram que tolerarão sua permanência, posição similar à adotada pela Arábia Saudita, que era resolutamente contrária a al-Assad, mas adotou uma posição mais conciliatória; a Turquia é, entre as potências regionais, quem mantém posição mais reticente acerca do mandatário sírio. Outro ponto pendente, também relacionado à Turquia, diz respeito à legitimidade dos grupos curdos, que são vetados nas negociações do processo de paz por influência de Ancara. Outro ponto, já suscitado na subseção sobre geopolítica doméstica, versa sobre a heterogeneidade da oposição síria, que já resultou na sua fragmentação, com setores moderados “idôneos” dissociados de facções radicais, algumas relacionadas a grupos considerados terroristas. Somando todos os fatores geopolíticos envolvidos, mesmo com a virtual eliminação do Estado Islâmico, é difícil vislumbrar solução que remova al-Assad do poder. Nesse cenário, possíveis vencedores seriam Rússia e Irã, que veriam pleitos de ordem política e econômica fortalecidos pela permanência do mandatário sírio. Ademais, cumpre mencionar a possibilidade de triunfo de uma parte que não se envolveu de forma direta no conflito: a China deu suporte a al-Assad por meio do alinhamento de posições com a Rússia no CSNU. O processo de reconstrução tende a contar com aqueles que apoiaram Damasco, que, por consequência, serão os que terão os benefícios econômicos de atuar no pós-guerra sírio. A China, nessa hipótese, discute com representantes sírios a possibilidade de integração do país à BRI.

XIII. Sudão

a) Panorama político do Sudão

A história sudanesa é marcada pela instabilidade política e social. Desde a independência do país, houve grande tensão entre as lideranças políticas do norte do país, culturalmente sob influência árabe e muçulmana, e do sul, habitado por comunidades cristãs e animistas. Desde a década de 1980, a luta pela independência do Sudão do Sul foi conduzida pelo Movimento de Liberação do Sudão. Uma das regiões mais afetadas pela guerra civil foi a região de Darfur, no oeste do país, rica em poços de petróleo, onde surgiram, em 1988, milícias arabizadas chamadas de *janjaweed*, apoiadas por Cartum para manter o controle do território. Em 2003, quando grupos armados se rebelaram contra o governo central, os *janjaweed* promoveram uma política de terra arrasada contra populações civis não árabes, gerando grande quantidade de refugiados, que se dirigiram ao Chade. Por conta da ligação do governo central com os *janjaweed*, o Tribunal Penal Internacional (TPI) solicitou, em 2009, a entrega do presidente Omar al-Bashir para ser julgado por crimes que teriam sido cometidos na região de Darfur, como genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra.

b) Independência do Sudão do Sul

Em 2005, o governo do Sudão e o *Sudan People's Liberation Movement* (SPM), que lutava pela independência do Sudão do Sul, negociaram um acordo de paz. O acordo previa um tempo de transição, supervisionado por uma missão de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) – a Missão das Nações Unidas no Sudão (UNMIS, na sigla em inglês), que durou até 2011 – até a realização de um plebiscito a respeito da independência do território sul-sudanês. Em 2007, também foi criada uma missão de paz híbrida da União Africana (UA) e da ONU para a região de Darfur – a Missão das Nações Unidas e da União Africana em Darfur (UNAMID, na sigla em

inglês) –, que deixou o país em 2021. Em 2011, o Sudão do Sul alcançou a independência, reconhecida internacionalmente, após voto favorável da maioria da população.

A independência foi o ponto culminante de um processo que remonta a 1899, quando o Sudão passou a ser administrado por um condomínio anglo-egípcio, sem levar em conta as distinções étnicas e culturais entre o norte árabe e muçulmano e o sul cristão-animista de população cujas etnias mantinham relações mais próximas com outras nações subsaarianas. Negligenciado pelo condomínio, o sul passou a exigir mais representatividade e autonomia, e as tensões com o norte levaram a uma série de conflitos, antes mesmo da independência sudanesa, em 1956: o país viveu duas grandes guerras, entre 1955 e 1972 e entre 1983 e 2005, quando foi estabelecida a Região Autônoma do Sul do Sudão, parte do acordo de paz entre os separatistas sul-sudaneses e o governo de Cartum.

Em janeiro de 2011, referendo pela independência do Sudão do Sul apontou apoio de quase 99% dos consultados à futura República do Sudão do Sul. O reconhecimento internacional do Sudão do Sul foi um processo relativamente rápido, com mais de 120 Estados emitindo notas em que expressamente reconheciam o novo país ou estabeleciam relações diplomáticas; atualmente, o Sudão do Sul mantém relações diplomáticas com cerca de 140 países.

O novo Estado, porém, seguiria sem paz: em 2013, estoura uma nova guerra civil, dessa vez entre o governo de Juba e uma coalizão de forças rebeldes, em conflito político disfarçado sob roupagem étnica (os *dinka*, no poder, e os *nuer*, opositoristas). A guerra chegaria ao fim apenas em 2020, com o cessar-fogo firmado, nova estruturação do governo, com representantes das duas etnias, e a criação de áreas administrativas especiais. O saldo da guerra foi catastrófico: mais de 200 mil mortes em decorrência direta do conflito, somadas a mais 200 mil mortes por causas conexas, como falta de saneamento e fome; além disso, mais de 1,5 milhão de sul-sudaneses deixaram o país em busca de refúgio, além de cerca de 2 milhões de deslocados internos.

Quanto aos foros e instituições estruturadas para avaliar as questões ligadas ao Sudão do Sul, em boa parte não estão relacionadas à solução de conflitos mas sim de decorrências humanitárias do processo. Em 2011, a ONU, pela Resolução 1996 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), estabeleceu a Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS, na sigla em inglês), que está entre as que demandaram mais recursos para sua manutenção. Em 2014, foi formado o IGAD+, grupo formado pelos oito países da Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD) – Djibuti, Etiópia, Somália, Eritreia, Sudão, Sudão do Sul, Quênia e Uganda –, mais UA, ONU, União Europeia (UE), China, Estados Unidos (EUA), Reino Unido e Noruega. O IGAD+ mediu um cessar-fogo assinado em janeiro, mas que acabaria rompido em menos de uma semana. Novo acordo mediado seria assinado em agosto de 2015.

c) Questão do Abyei

Ainda em 2011, o, acirram-se as tensões entre o Sudão e o Sudão do Sul em razão da zona fronteira de Abyei. Trata-se de uma área de cerca de quatro mil quilômetros quadrados entre o Sudão e o Sudão do Sul, área de grande interesse devido à presença de grandes reservas de petróleo. Faz parte do acordo de paz de 2005 que criou a Região Autônoma do Sul do Sudão o Protocolo de Abyei, que apontou que a área seria considerada interinamente como um condomínio entre o futuro Sudão do Sul e o Sudão. Tensões entre os dois lados levaram a confrontações armadas em 2007 e 2008. Em 2009, a Corte Internacional de Justiça (CIJ) julgou a questão, decidindo por unanimidade reduzir a área em litígio, cuja soberania seria decidida por meio de um referendo entre a população do território. Porém, não houve demarcação dos novos limites e

discordâncias sobre os critérios para definição de residentes (há parcela considerável de povos nômades que permanecem na região durante metade do ano) fizeram com que o referendo não fosse organizado.

Em 2011, acordo levou à instituição, pela Resolução 1990 do CSNU, da Força Interina de Segurança das Nações Unidas para Abyei (UNISFA, na sigla em inglês). Dez anos depois, o *status* de Abyei segue indefinido, com uma estrutura administrativa, a Administração da Área de Abyei, sendo responsável pela condução dos assuntos relativos ao território.

d) Questão de Darfur

O terceiro movimento com nuances separatistas ligado ao Sudão (além do Sudão do Sul e da região de Abyei) é o de Darfur, que agrega as províncias ao oeste do Sudão, com população etnicamente mais próxima de outros povos subsaarianos, em contraste aos árabes no poder em Cartum. Acusações de racismo e *apartheid* levaram ao aumento das tensões ao longo da década de 1990, até que, em 2003, ataques de rebeldes de Darfur contra instalações da polícia e do Exército do Sudão levaram a violenta reação por parte do governo sudanês, que se valeu de bombardeios aéreos e do apoio de uma milícia, os *janjaweed*, para retaliar. Quando foi assinado o cessar-fogo que encerrou a guerra civil sudanesa, em 2005, a crise em Darfur se agravou, com os ataques das milícias aliadas a Cartum se assemelhando, em escala e táticas, aos perpetrados em Ruanda e na Bósnia.

O Sudão impediu a presença de tropas da ONU, mesmo diante do quadro de bombardeios contra civis e de bloqueios impostos pelo governo de Omar al-Bashir, que impediam a chegada de alimentos a mais de 350 mil pessoas. A UNAMID, estabelecida em 2007, teve seu trabalho dificultado por Cartum. A situação seguiu-se agravando ao longo dos anos, com aumento da violência e da população deslocada de suas casas. Em 2014, acusações de vilarejos sendo atacados e incendiados, além de estupros contra mulheres e meninas de Darfur, não puderam ser investigadas, pois o governo sudanês impediu o acesso da ONU à região. Em 2016, ataque com gás mostarda deixou pelo menos 250 mortos, em sua maioria crianças.

Somente no final de 2018 a paz voltaria a ser discutida, o que aconteceu após a deposição de al-Bashir, que foi indiciado pelo TPI pelos crimes cometidos. Em agosto de 2020, acordo de paz estabeleceu maior participação dos movimentos de Darfur no governo transitório que assumiu o Sudão; em dezembro, a UNAMID encerrou sua missão, com a retirada completa das tropas estabelecida para junho de 2021. A tentativa secessionista de Darfur terminou com um número de mortos estimado em 300 mil, segundo a ONU, além de cerca de três milhões de deslocados internos e refugiados.

e) Deposição de Omar al-Bashir

Concomitantemente ao processo de separação do Sudão do Sul, protestos pedindo a saída do presidente Omar al-Bashir eclodem em Cartum, como parte da Primavera Árabe, com grande participação de estudantes, sendo duramente reprimidos pelas forças do governo. Os protestos duram até 2013, incorporando a luta contra o plano de austeridade anunciado pelo governo em 2012. A pressão popular levou o presidente al-Bashir a anunciar que não buscaria um novo mandato em 2015, o que não foi cumprido. Em 2018, eclode grande movimento popular de contestação ao regime na região de Atbara, que logo chega a Cartum, provocando grande repressão militar em resposta. No entanto, em abril 2019, a contínua pressão da população civil, representada

pela coalizão de movimentos sociais *Forces of Freedom and Change* (FFC), com grande participação de sindicatos, leva o exército a destituir o presidente Omar al-Bashir, no poder desde 1989

Assumiria em seu lugar o Conselho Militar de Transição (CMT), que enfrentou protestos de civis opositores, culminando no massacre de Cartum, em junho. As partes concordaram em construir um governo com poder dividido entre civis e militares, e na criação do Conselho Soberano, em agosto de 2019, liderado pelo general Abdel Fattah al-Burhan, em processo de transição previsto para durar três anos e três meses, com o conselho encabeçado por um militar durante 21 meses, seguido de um líder civil por outros 18 meses. Pelo acordo entre civis e militares, uma nova constituição seria redigida e eleições seriam realizadas em 2023. Durante o período de transição, o civil Abdalla Hamdok seria o primeiro-ministro. Em dezembro de 2019, o ex-presidente Omar al-Bashir foi condenado por corrupção e lavagem de dinheiro, mas não havia definição quanto a seu processo no TPI. Finalmente, em agosto de 2021, o Conselho de Ministros do Sudão anunciou a decisão de entregar o ex-presidente para ser julgado na Haia.

Para detalhes adicionais, ver a subseção “Segunda Primavera Árabe no Sudão” anteriormente neste tomo.

f) Golpe militar e situação atual

Em 2020, a fim de assegurar a estabilidade, o novo regime assina acordos de paz com as milícias rebeldes de Darfur, o que levou o antigo comandante dos *janjaweed* a ser nomeado número dois do novo governo e gerou o descontentamento das tribos não árabes de Darfur.

Em setembro de 2021, houve episódio de tentativa de golpe de Estado não exitosa. A tentativa de golpe teve como alvo o Conselho Soberano, e foi perpetrada por pelo menos 40 integrantes das forças armadas, contingente que incluiu integrantes das forças militares de Omar al-Bashir, além de apoiadores civis do ditador deposto em 2019. A tentativa de tomada de poder aconteceu por meio da invasão de um edifício da rede estatal de comunicações em Omdurman, que acabou, porém, interrompida, com os autores sendo detidos. Como consequência do evento, manifestantes se reuniram para protestar contra a tentativa de golpe, considerando a ação um obstáculo para a obtenção da paz no país. As tensões acabariam se agravando e se transformando em um processo que conduziria, no mês seguinte, a um golpe bem-sucedido.

Na semana seguinte, em 25 de outubro, um golpe militar liderado pelo general Abdel Fattah al-Burhan levou à prisão membros do Conselho Soberano e à prisão domiciliar do primeiro-ministro Abdalla Hamdok, com apoio do Egito e das monarquias árabes do Golfo. Novos protestos pró-democracia foram registrados nos dias subsequentes, com grande repressão. Ao mesmo tempo, o governo Biden suspendeu a ajuda humanitária para o país.

No começo de novembro de 2021, o general Abdel Fattah al-Burhan indicou um novo Conselho Soberano, controlado pelo Exército, com a exclusão de representantes do principal bloco que demandava a transferência de poder para os civis. Considerando-se a reação internacional negativa, em 21 de novembro, os militares do Sudão anunciaram planos para restabelecer o primeiro-ministro deposto, na sequência de um acordo alcançado entre os partidos políticos militares e civis, na esperança de dar um verniz democrático à tomada de poder pelos militares, com vistas a agradar doadores internacionais.

Segundo o acordo, Hamdok formaria um gabinete independente de tecnocratas, e todos os presos políticos seriam libertados. Contudo, desde o golpe de outubro de 2021, o governo é controlado, de fato, pelo general Abdel Fattah al-Burhan e seu número dois, Mohamed Handan

Dagalo, conhecido como Heimidti, antigo líder dos *janjaweed*. Apesar do retorno de Hamdok ao cargo de primeiro-ministro, protestos pró-democracia continuaram acontecendo durante o mês de dezembro, sendo violentamente reprimidos pelas forças de segurança. Hamdok renunciaria ao posto em 2 de janeiro de 2022, por meio de um discurso televisivo, devido a interferências dos militares na condução do governo. Protestos continuaram a acontecer semanalmente durante todo o primeiro semestre de 2022, com violenta repressão do governo. Em meados do ano, com o agravamento da crise econômica, eclodiram confrontos entre *hausas* e *bertis* no estado do Nilo Azul, na região sul do Sudão, que deixaram pelo menos 97 mortos. Em junho de 2022, houve a primeira reunião entre as forças democráticas, que demandam um governo civil, e os militares, após mediação das embaixadas da Arábia Saudita e dos EUA.

O impasse continua, a despeito do anúncio de al-Burhan, no início de julho de 2022, após novas mortes em protestos contra o governo, de que o exército se retiraria das conversas políticas em andamento e permitiria a formação de um governo de transição controlado por civis. Além disso, em 14 de agosto de 2022, reuniu-se uma assembleia política com diversas forças políticas do país, organizada por um renomado líder religioso *sufi*, Al-Tayeb Al-Jed, que contou com o apoio dos militares, mas não contou com a participação da coalizão pró-democracia, a FFC. Em recente entrevista, al-Burhan declarou que não se apresentará como candidato em uma eventual eleição em 2023, cuja realização, entretanto, não está assegurada, devido à dificuldade de um acordo entre as forças civis. Ademais, há relatos de crescente tensão e afastamento entre al-Burhan e Heimidti no seio do governo militar.

Atualmente, o controle do governo continua em mãos militares³²⁹. A fim de se legitimarem, em meio à fome e à inflação, o foco do governo tem sido melhorar a situação econômica do país, que, desde a independência do Sudão do Sul, tem sofrido com a perda de grande parte da renda da exploração de petróleo. Como o golpe de outubro de 2021 levou ao congelamento do levantamento de sanções internacionais, como aquelas dos EUA, e do envio de doações internacionais, o governo de Cartum tem buscado apoio de seus parceiros internacionais, sobretudo do Egito, da Arábia Saudita e dos Emirados Árabes Unidos (EAU), tendo, inclusive, enviado tropas para lutar no Iêmen. Devido ao complexo contexto político-econômico, o governo tem buscado atrair investidores para o setor de mineração fora da esfera de influência do Ocidente, aproximando-se de empresas chinesas, russas e turcas. Em junho de 2022, uma cerimônia em Cartum, com a presença do embaixador chinês, celebrou o lançamento de uma nova rota marítima entre a China e o Sudão, operada por uma empresa de logística chinesa.

Em paralelo ao impasse político, teve início, em abril de 2022, o julgamento do TPI referente aos crimes cometidos na região de Darfur. O primeiro réu a ser julgado é Ali Muhammad Ali Abd-Al Rahaman, conhecido como Ali Kushayb, um dos líderes da milícia árabe dos *janjaweed*. A expectativa é de que o TPI também julgue o ex-presidente Omar al-Bashir, acusado de crime de genocídio e crimes contra a humanidade, bem como seus principais auxiliares, o ex-ministro do Interior, Abdel-Rahim Hussein, e seu antigo chefe de segurança, Ahmed Haroun. Os três permanecem sob custódia em Cartum, porém há dúvidas de que o governo manterá a decisão anunciada em agosto de 2021 de enviar o ex-presidente para ser julgado na Haia.

³²⁹ Em 5 de dezembro de 2022, houve acordo para a formação de um governo de transição. Mais detalhes serão incluídos na próxima atualização do Repositório.

XIV. Tunísia

Para informações sobre a Primeira Árabe na Tunísia, ver a seção “Primavera Árabe” anteriormente neste tomo.

Dez anos após a Revolução de Jasmim (2010-2011), o legado da Revolução permanece ambíguo, e a crise institucional que enfrenta a Tunísia demonstra que a democracia tunisiana ainda é algo em construção e que os riscos de regressão autoritária pairam sob o país.

Por um lado, após a Revolução, a Tunísia inaugurou uma inédita fase democrática. Na esteira da deposição de Zine El Abidine Ben Ali, foi escrita uma nova Constituição (em vigor desde 2014), que introduziu um regime parlamentarista, com um presidente eleito pelo sufrágio universal, garantias de proteções aos direitos humanos e às liberdades políticas e esforços de descentralização político-administrativas. São realizadas eleições competitivas, livres, diretas e regulares; foram aprovadas leis favoráveis aos direitos das mulheres; e a sociedade civil exerce com frequência sua liberdade de organização não violenta. Por esses motivos, a Tunísia era considerada um caso de sucesso da Primavera Árabe, sendo o único país a ter estabelecido um sistema democrático e secular.

Por outro lado, persistem graves problemas políticos, econômicos e sociais. Partes significativas da população, principalmente as mais pobres, sentem que a revolução não alterou da forma esperada sua vida quotidiana. A classe dirigente é vista como corrupta e incapaz de responder de forma eficiente às principais prioridades do povo, que estavam no centro dos protestos populares de 2011, como emprego, segurança e justiça social.

Os partidos, embora numerosos, são, em geral, morosos, efêmeros, fragmentados em excesso e pouco coesos internamente, o que dificulta a representação fiel dos interesses do povo e a governabilidade, que frequentemente se torna dependente de composições complexas e desarmoniosas. Finalmente, o sistema político construído desde 2011 repousa sobre um equilíbrio de difícil manutenção, em dois eixos: primeiro, entre islamistas (reunidos, sobretudo, no Ennahdha, principal partido no Parlamento) e seculares (representados, principalmente, pelo Coração da Tunísia e pelo Bloco Democrático, segundo e terceiro maiores partidos no Parlamento, respectivamente); segundo, entre o Executivo e o Legislativo, em constante disputa por poder. Os impasses são constantes, o que termina por inviabilizar ímpetus reformistas. Consequentemente, é baixa a confiança popular no sistema político e alto o absenteísmo.

No plano econômico, ao longo da última década, a economia cresceu a um ritmo mais lento do que na primeira década do século (em 2020, a recessão atingiu taxas de dois dígitos); a qualidade de vida deteriorou-se, ao mesmo tempo que houve redução no poder de compra (em contraste com o aumento do poder de compra entre 2000 e 2010); a pobreza aumentou; e o desemprego permanece elevado, principalmente entre jovens. Ademais, a explosão do déficit fiscal compromete a margem de ação do governo, no que diz respeito, por exemplo, à prestação de auxílio às populações mais pobres. Esses problemas foram agravados pela pandemia de COVID-19, que reforçou a deterioração econômica e o sentimento de desconexão entre a elite política e povo. Atualmente, com inflação galopante, dívida elevada, desvalorização da moeda e ameaça de moratória, a Tunísia depende de significativos empréstimos do fundo Monetário Internacional (FMI), sendo quatro desde a Primavera Árabe, que impõe como contrapartidas a redução do setor público, privatizações e redução de subsídios, aos quais o principal sindicato do país resiste. Ainda que o empréstimo seja a última opção, ele não soluciona a armadilha da dívida nem o descontentamento da população com o sistema político.

A desarticulação da estrutura de segurança, na esteira da revolução, contribuiu para a entrada no país, a partir da Argélia e da Líbia, de células jihadistas, que se servem da desordem político-social para ampliar seu recrutamento. O risco acrescido de terrorismo – que já se concretizou em ataques, por exemplo, em 2015 e 2018, e em uma insurgência de baixa intensidade contra o governo no sudoeste do país – faz parte de um ciclo vicioso político e cria novos obstáculos à recuperação econômica, também por prejudicar o dinamismo do setor do turismo, importante para a economia tunisiana.

O cenário de insatisfação política, mau desempenho econômico e tensões sociais criou pretexto para que o atual presidente, Kais Saied, eleito em 2019, como outsider, crítico dos partidos, dissolvesse o governo (anunciou a demissão do primeiro-ministro Hichem Mechichi) e suspendesse o Parlamento em julho de 2021. Os apoiadores de Saied consideraram que as ações se mostraram necessárias, principalmente pela alegada incapacidade de se promover mudanças dentro do *statu quo*, e foram às ruas para mostrar seu apoio. O respaldo legal para essas medidas seria o Artigo 80 da Constituição, que confere, em caso de “perigo iminente”, poderes excepcionais ao presidente, inclusive a prerrogativa de legislar por decreto. Em contraste, setores da sociedade civil tunisiana e o Movimento Ennahda denunciaram esses atos unilaterais como golpe, contra a revolução e contra a Constituição. Segundo a Constituição de 2014, o Congresso não poderia ser fechado, e medidas de exceção deveriam ser aprovadas pelo primeiro-ministro e pelo Legislativo. As decisões do presidente foram criticadas por organizações de direitos humanos e consideradas por vários setores políticos da Tunísia como um autogolpe. Nas ruas, a resposta veio por meio de protestos a favor e contra Saied, que decretou toque de recolher noturno por um mês, prorrogado por tempo indeterminado em agosto. Também em agosto, Saied prorrogou a suspensão do parlamento, violando dispositivo constitucional, que limita em um mês esse tipo de decisão. Em setembro, Saied conferiu a si plenos poderes presidenciais, e aventou a possibilidade de transformar a Tunísia em uma república presidencialista, além de cogitar a dissolução do parlamento. Após o agravamento da crise, Saied voltou atrás de suas intenções e nomeou, no fim de setembro, a geóloga Najla Bouden Romdhane³³⁰ como primeira-ministra, dando a ela a incumbência de formar um novo governo.

O novo governo enfatiza o combate à corrupção. Já foram removidas imunidades legais de parlamentares, para que possam ser julgados, e defende-se a recuperação de fundos milionários desviados em governos anteriores. A primeira-ministra declarou que deve orientar-se, ainda, pela promoção da dignidade dos cidadãos em todas as esferas, tal como saúde, transporte e educação. Até o momento, sua atuação tem sido discreta e voltada a uma função cerimonial. Embora ela tenha apresentado uma reforma do serviço público, Bouden teve poucos resultados concretos devido à falta de poder efetivo e ao controle da agenda de reformas pelo presidente.

A crise institucional na Tunísia demonstra que a democracia no país ainda está em construção e não está livre do risco de regressão autoritária. Esse risco intensificou-se a partir da convocação de um referendo sobre a nova constituição em dezembro de 2021. A comissão responsável pela elaboração do anteprojeto foi suspensa, e a sua elaboração passou a ser controlada pelo presidente Saied, que, no final de maio, indicou um comitê de elaboração da nova constituição. Em pouco mais de um mês os trabalhos foram concluídos, e o líder da comissão criticou publicamente a publicação do novo projeto por ser diferente daquele que a comissão havia elaborado. Em fevereiro de 2022, Saied tomou nova decisão autoritária, ao dissolver a Corte Suprema tunisiana, aprofundando a crise democrática no país. Várias organizações não

³³⁰ Najla Bouden Romdhane é a primeira mulher no mundo árabe a ocupar o cargo de primeira-ministra.

governamentais demonstraram preocupação profunda com o retrocesso democrático e de direitos humanos.

Na preparação para o referendo constitucional, que ocorreu em julho de 2022, apenas três semanas após a publicação do anteprojeto, a oposição a Saied estava desarticulada e desunida. Conflitos internos e o histórico negativo durante o período em que esteve no poder, entre 2011 e 2019, prejudicaram a capacidade do Ennahda de liderar a oposição. O Partido Destouriano Livre (PDL), constitucionalista e nacionalista, por sua vez, perdeu prestígio por ter promovido a paralisação da Assembleia Nacional entre 2019 e 2021, o que agravou a crise de representatividade no país. A Campanha Nacional contra o Referendo, que agrupava cinco partidos, promoveu o boicote ao pleito. Apenas o partido Afek Tounes, de centro-direita e liberal, aceitou participar do referendo defendendo a rejeição da Constituição. Como a convocação do referendo não estabelecesse um mínimo de participação de eleitorado para que a Constituição fosse aprovada e como o boicote ao referendo foi a estratégia majoritária da oposição, houve alta abstenção: menos de 30% dos inscritos participaram do referendo. No entanto, o projeto constitucional foi aprovado com 90% dos votos. Outras causas para esse resultado são a falta de confiança em políticos, nos partidos e na comissão eleitoral criada por Saied. Críticos também indicaram que a taxa de participação foi inflada e que a comissão eleitoral foi parcial. A falta de legitimidade será o principal argumento da oposição para desafiar a nova Carta, embora as acusações de irregularidades tenham sido rejeitadas pela corte eleitoral.

Saied afirmou seu desejo de acabar com a democracia representativa e com a função dos partidos políticos, que, segundo ele, confiscariam o sufrágio popular. A solução seria a construção de uma democracia a partir da base, que sustentaria a legitimidade do poder a nível local. Além disso, ele tem o objetivo de sustentar a Tunísia sobre uma *Umma* (comunidade de crentes) islâmica. Nesse sentido, o Islã deixa de ser religião do Estado, como na Constituição de 2014, para ser um fim a ser alcançado pelo Estado. A Constituição prevê que cabe apenas ao Estado alcançar os objetivos do Islã puro na preservação da vida, da honra, do dinheiro, da religião e da liberdade. Outras características da nova Constituição são a introdução de um sistema presidencialista, em que o presidente tem a última palavra sobre projetos de lei e desfruta de imunidade total durante o mandato; submissão das forças de segurança ao presidente em vez do governo; prerrogativa do presidente de tomar medidas excepcionais contra ameaças à república sem controle por outro órgão; nomeação de magistrados, ministros e chefe de Governo pelo presidente, sem aprovação parlamentar; criação do Conselho das Regiões e Distritos, com membros eleitos pelos conselhos distritais e regionais; sistema de *recall*; e manutenção de liberdades fundamentais, incluindo igualdade entre homens e mulheres, multipartidarismo e direito de manifestação. A nova Constituição manteve apenas uma reeleição para presidente, mas não estabelece uma barreira ao poder reformador sobre essa norma. O novo texto também cria um processo mais árduo para aprovar uma moção de desconfiança do governo.

A nova Constituição prevê, segundo seus críticos, uma mistura de populismo, concentração de poder no presidente, descentralização e retorno do poder ao povo. Foi a primeira consulta popular desde 2002, quando Ben Ali buscou legitimar uma mudança constitucional que previa um terceiro mandato. Em 2022, houve divisão social: enquanto as classes populares eram favoráveis à nova Constituição, as elites mostraram-se fortemente contra. Em meados de junho, o principal sindicato tunisiano convocou uma greve geral do setor público para protestar contra o presidente. Internacionalmente, o Reino Unido, a União Europeia (UE) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) demonstraram preocupação com a situação na Tunísia. O governo Biden pediu um mapa do caminho claro para o retorno a um processo democrático e transparente,

enquanto membros do Congresso norte-americano tem demandado a revisão ou a suspensão da cooperação bilateral. Ao contrário desses países, a Turquia tem criticado claramente o crescente autoritarismo de Saied. Sob a nova Constituição, que entrou em vigor em meados de agosto, novas eleições parlamentares ocorrerão em dezembro de 2022 e há expectativa de maior abstenção. A oposição, incluindo o Ennahda, anunciou que boicotará o pleito, que, para ela, se inscreve no contexto de um golpe de Estado contra a legitimidade constitucional.

Os críticos da nova Constituição, que têm sofrido crescente perseguição, argumentam que ela pode pavimentar o caminho para uma ditadura. Os apoiadores de Saied, por sua vez, defendem que o presidente está enfrentado a elite, cuja corrupção provocou paralisia política e estagnação econômica. Há amplo apoio popular a um líder capaz de realizar ações, ainda que por meio da flexibilização das regras. Após essa vitória política, os próximos alvos de Saied serão abolir o voto em listas e reformar o setor de segurança.

A Tunísia sofre com problemas econômicos, políticos e securitários estruturais, além de estar envolta em uma crise diplomática com o Marrocos sobre a Frente Polisário. O governo Saied parece adotar medidas populistas para acabar com esses problemas. Em vez de propor soluções estruturais, o presidente parece empregar medidas que concentram poder em suas mãos e que retomam os princípios islâmicos na estrutura política do país. Como resultado, o país distancia-se do modelo liberal ocidental e retoma os fundamentos do regime Ben Ali, de forma que a experiência democrática, na Tunísia, parece ter sido um interregno ilusório. A falta de uma oposição partidária, de sindicatos ou das forças de segurança dificultam a derrubada de Saied, o que dependerá do trabalho de ativistas e das falhas em promover crescimento econômico e em solucionar os problemas econômicos e sociais do país. Além disso, governos autoritários árabes, como a Arábia Saudita, podem oferecer apoio e recursos à Tunísia, o que dificultaria ainda mais a troca de poder.

XV. Turquia

a) Aspectos gerais

A Turquia é um país com posição geográfica única, entre a Ásia e a Europa, no cruzamento entre os Balcãs, Cáucaso, Oriente Médio e Mediterrâneo. Possui um dos maiores territórios e populações da região. Trata-se de um país laico que, após referendo em 2017, tornou-se presidencialista. É governada por Recep Tayyip Erdogan, que, em 2001, esteve entre os fundadores do Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP, na sigla em turco). Concorreu à presidência e foi eleito em 2014 e 2017. As gestões são marcadas por crescimento econômico, concentração de poder e política exterior assertiva. A Turquia vem sendo governada, desde 2002 (com primeiros-ministros e, a partir de 2007, também com presidentes), pelo AKP. Em 2015, o partido conseguiu maioria absoluta na Assembleia. As taxas satisfatórias de crescimento econômico e a melhoria das condições sociais têm ajudado o partido a manter-se no poder. Houve tolerância com o aspecto religioso, no Estado turco, e abertura para a educação em língua curda; entretanto, um dos temas importantes ao partido governante é a estabilização do país por meio do combate ao Partido dos Trabalhadores do Curdistão (PKK, na sigla em curdo) e ao Estado Islâmico. O regime político no país encontra-se sob os efeitos de um estado de emergência, vigente desde 2016, após o desbaratamento de uma tentativa de golpe orquestrada por núcleos das forças armadas.

b) Princípios e diretrizes da política externa da Turquia

A política externa tradicional da Turquia foi moldada por um conjunto de fatores desde a fundação da atual República, na década de 1920: a experiência histórica do Império Otomano e de seu fim, que mostrou a importância de equilíbrio de poder; ademais, um sentimento de suspeita em relação a potências estrangeiras e seus interesses (a “síndrome de Sèvres”, em relação ao tratado firmado no pós-Primeira Guerra Mundial); o kemalismo, ideologia política da elite no poder, com sua escolha pelo isolacionismo; política com orientação ocidental, em contraposição à localização geográfica turca. Há relevante componente voltado à segurança e à defesa, a exemplo do papel geoestratégico desempenhado na Guerra Fria, como país membro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e vizinho imediato da União Soviética (URSS) e próximo da importante região do Oriente Médio.

Já na década de 1990, ocorreram as primeiras mudanças e transições na política externa turca na direção do que é aplicado hoje. Nas menções iniciais do termo “neo-otomanismo”, um movimento intelectual turco defendeu a busca de política externa ativa e diversificada. Havia o sentimento de exclusão pelo Ocidente, ao mesmo tempo em que o Oriente Médio e os países etnicamente próximos da Ásia Central ganharam atenção. Aos olhos da Turquia, a redução de tensões na vizinhança seria vantajosa para a estabilidade e a prosperidade nacionais – em 1998, o então chanceler turco publicou livro em que afirmou ver seu país posicionado para tornar-se o “centro estratégico da Eurásia”. Seria o prelúdio do que viria a conformar-se como a política externa da era Erdogan, à frente do AKP.

A ascensão do AKP em 2002 guarda relação com os atentados de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos (EUA). Os ataques sofridos pelos EUA, ao moverem o tabuleiro geopolítico na região do Oriente Médio, elevaram a posição internacional da Turquia, o que resultaria em uma política externa mais proativa; exemplo disso veio em 2003, quando o parlamento turco não permitiu aos EUA usarem seu território para a intervenção no Iraque. A política externa da Turquia, chamada “neotradicionalista”, não mais alinhava os interesses do país com os do Ocidente – a relação passaria a limitar-se em suas facetas funcionais. Esse processo seria catalisado pelo arrefecimento do processo de adesão à União Europeia (UE), em meados da década de 2000; por meio dessa reorientação, a Turquia passara a tornar-se, por estratégia, parte do Oriente Médio, no que se pode considerar um regresso à posição do Império Otomano. Com a Primavera Árabe, em 2011, a Turquia chega a mostrar-se como elo entre Ocidente e Oriente, postura que seria mudada em 2013, com o incremento de elementos políticos com base no Islã sunita.

Sob orientação de Ahmet Davutoglu, chanceler entre 2009 e 2014 e primeiro-ministro entre 2014 e 2016, a política externa turca passaria a guiar-se por cinco princípios básicos: equilíbrio entre segurança e liberdade; neutralização de problemas no entorno; relações multidimensionais; flexibilidade com firmeza e política proativa; e diplomacia adaptável a diferentes circunstâncias. A Turquia não mais atuaria como uma ponte entre Ocidente e Oriente, tampouco seria parte periférica de regiões maiores. Dentro de seu “espaço geopolítico otomano”, os turcos seriam um “país central”, em posição de liderança regional. Há limitações ao modelo adotado pelo governo de Erdogan, como a rejeição, na prática, da influência turca em casos como os da Líbia e da Síria quando da Primavera Árabe, e a dificuldade de colocar-se em prática a política de neutralização de problemas regionais.

c) Continuidades e rupturas no governo Erdogan

O debate sobre rupturas e inflexões na política externa da Turquia não se iniciou com o AKP de Erdogan; remontam ao final da década de 1960 os primeiros questionamentos dos EUA quando os turcos aventaram a ideia de aceitar empréstimos da URSS. Desde então, é uma questão que aparece com regularidade nas discussões sobre a atuação externa turca. Mas a ideia de ruptura ganhou força com o AKP: para Davutoglu, a política externa anterior ao AKP, kemalista, reduzia de forma desnecessária o escopo de atuação da Turquia, sendo estática, reativa e passiva. Para Davutoglu, a política externa do AKP é visionária.

Contudo, a Turquia mantém até hoje uma longa tradição de continuidade em sua política externa, que visa a manter equilíbrio em suas alianças históricas, enquanto relações são estabelecidas com os novos polos de poder que emergem em seu entorno. Considerando a hipótese de ruptura, é pouco sólida a posição de que a inflexão veio com o AKP – evidencia-se continuidade com o neo-otomanismo da década de 1990, quando foi adotada política de aprofundamento estratégico e neutralização de problemas – apenas não havia a nomenclatura cunhada por Davutoglu. Quando o AKP assumiu o poder em 2002, processos como a busca de relações melhores com a Grécia, sobretudo no marco da “diplomacia dos terremotos” no fim da década de 1990, já eram conduzidos por Ancara. Assim, a estratégia da política externa da Turquia sob Erdogan, na prática, aperfeiçoou a abordagem multidimensional; a mudança mais notável nos primeiros anos da década de 2000 foi o fortalecimento da economia turca e um processo de reformas políticas que deram ao AKP condições de materializar metas ambiciosas.

Ponto inovador na política externa sob Erdogan foi a ampliação do escopo do processo decisório, que passou a incluir segmentos da sociedade civil e grupos empresariais. Além disso, é importante mencionar a mudança de percepção a respeito da própria definição da identidade turca: para as tradicionais elites herdeiras das concepções de Mustafá Kemal, a Turquia se definia como parte do Ocidente e secular; com o AKP, o país passou a ser interpretado como parte da civilização islâmica, um Estado muçulmano com fortes conexões ocidentais. Assim, a ênfase na identidade muçulmana indicaria uma tentativa de integração da Turquia com os demais países islâmicos. Essa mudança é notada mesmo na inserção turca em temas regionais ou globais, a exemplo da Aliança das Civilizações, na qual a Turquia figura como representante do mundo muçulmano, uma civilização islâmica. Em suma, a maior alteração da política externa turca foi a mudança de ênfase nas prioridades nacionais, com a concepção de aprofundamento estratégico sendo herança da década de 1990.

A política externa turca, desde o ocaso da política neo-otomanista do ex-primeiro-ministro Ahmed Davutoglu, tem buscado uma abordagem multidirecional. Além da atuação tradicional na Europa, nos EUA e no Oriente Médio, foram agregadas novas fronteiras, como a Rússia, o Irã, a Ásia Central, o Cáucaso, e mesmo países da América Latina e da África. A Turquia é parte de diversas organizações internacionais, sendo membro-fundador de Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), Organização para a Cooperação Islâmica (OCI) e G20. Entrou no Conselho da Europa ainda em 1949, logo após sua fundação. Tornou-se associado da Comunidade Econômica Europeia (CEE) em 1963. Desde 1995, é parte da união aduaneira da UE. As negociações para a sua entrada na UE começaram há mais de quinze anos, mas estão suspensas devido aos desdobramentos internos no país nos últimos anos.

d) Relações da Turquia-entorno imediato no Oriente Médio

Com fundamento na percepção de que é um dos atores de maior relevo da região do Oriente Médio, a Turquia associa a estabilidade e a segurança da região à sua própria. O objetivo da Turquia é ampliar sua presença regional, com maior cooperação política, econômica, social e cultural com o mundo árabe, mas também com países estratégicos como o Irã. As relações com o Irã são fundamentadas em uma longa fronteira, definida há quase quatro séculos. Os dois países concertam posições em temas como a Guerra Civil Síria; iranianos e turcos integram, ao lado da Rússia, o Processo de Astana, que visa a encontrar solução para o conflito que já dura uma década. Com a Arábia Saudita, há relações profundas, mas que resultaram abaladas pelo episódio em que o jornalista opositor Jamal Khashoggi foi assassinado dentro do consulado saudita em Istambul. Com os demais países da região, há iniciativas de cooperação no sentido de manutenção da estabilidade e da paz, a exemplo dos contatos com Líbano e Jordânia.

Cumpra foco especial na questão da Guerra Civil Síria, pela presença dos curdos sírios – para a Turquia, a percepção de ameaça separatista faz com que qualquer iniciativa que conte com a presença de curdos (não apenas na Síria, como também no Iraque e no Irã) seja concebida como problema para a própria soberania turca. A Turquia tem, atualmente, procurado amenizar o seu envolvimento no conflito interno da Síria. Ainda nesse contexto, o ingresso da Rússia no conflito fez com que a Turquia buscasse uma reaproximação com Moscou. Um novo eixo político tem sido estabelecido, de forma mais evidente, desde 2017, quando se consolidou o chamado processo de Astana (trilateral entre Rússia, Turquia e Irã). Para mais detalhes sobre a Síria e sobre os curdos, ver seções específicas anteriormente neste tomo.

As relações com Israel, por sua vez, foram formalizadas em 1949, com alta prioridade a cooperação militar e diplomática; porém, houve grande deterioração desde a ascensão do AKP. Após quatro anos de suspensão, em decorrência do assassinato de manifestantes palestinos em Gaza durante protestos contrários à abertura da embaixada estadunidense em Jerusalém, Turquia e Israel retomaram suas relações diplomáticas, em agosto de 2022, em nível pleno (embaixadores e cônsules-gerais voltarão a ocupar seus postos). Ato contínuo, o chanceler turco, Mevlut Cavucoglu, afirmou que o restabelecimento das relações com Israel não significa um recuo na defesa da Turquia à causa palestina.

e) Relações Turquia-Occidente

A despeito da inflexão para o Oriente Médio, a Turquia se concebe como parte da Europa. Na sinopse de sua política externa, a chancelaria turca destaca o fato de ser, ao mesmo tempo, o mais oriental país europeu e o mais ocidental país asiático. O objetivo da Turquia é fortalecer relações estratégicas já existentes, o que inclui a adesão à UE.

A Turquia, enquanto parte do Ocidente desde a Conferência de Paris de 1856, considera agregar valor ao continente europeu e ao mundo ocidental. Em paralelo ao pleito de adesão à UE, há dinâmicas bilaterais entre a Turquia e os países europeus, sendo a mais significativa dessas parcerias a Alemanha, que tem contingente de milhões de turcos étnicos vivendo em seu território. Houve significativa crise política em 2016, com o reconhecimento do Parlamento alemão do genocídio armênio, e a normalização ocorreria apenas em 2018. Há também relações dinâmicas com França, Itália e países dos Balcãs e do Leste Europeu.

A parceria com a OTAN é considerada vital para a segurança não apenas da Turquia, como do continente europeu – o país é um dos cinco maiores contribuintes para operações da OTAN em

termos de pessoal e oitavo maior contribuinte em termos de orçamento. A Turquia é membro fundador do Conselho da Europa e da OSCE, e contribui de forma ativa no enfrentamento de problemas que afetam a Europa, em especial a crise migratória que se iniciou com a Guerra Civil Síria.

As relações da Turquia com os EUA são moldadas por meio de laços e alianças transatlânticas. Ao longo da segunda metade do século XX, houve grande cooperação, pelo fato de a Turquia ser percebida como fundamental no aparato de segurança geopolítica instituído no marco da Doutrina Truman. A relação passou a deteriorar-se com a ascensão do AKP, com episódio inicial sendo a recusa turca a ceder uma base aérea para os EUA invadirem o Iraque em 2003. Embora o país seja membro da OTAN desde 1952, tem frequentes atritos com os EUA. Washington tem tentado impedir a entrega de jatos F-35 à Turquia, em decorrência do interesse do país em adquirir os sistemas russos S-400. A situação agravou-se por medidas como a decisão turca de buscar parcerias com países como a Rússia e a China, e pela decisão dos EUA em reconhecer o genocídio armênio em 2021. Sanções comerciais desde 2019 contribuíram para desvalorização da lira turca e para o enfraquecimento de laços entre os países.

f) Relações Turquia-Mediterrâneo Oriental

Com relação às disputas marítimas e aos recursos energéticos do Mediterrâneo Oriental, que envolvem a Turquia e outros países do Grande Oriente Médio, ver a seção específica sob “Situações nacionais e regionais relevantes e política externa de países europeus” anteriormente na primeira parte deste tomo.

A questão do Chipre é de suma importância. Trata-se de assunto político de grande complexidade e oriundo de intervenção militar da Turquia, em 1974, em resposta à ameaça de união entre o Chipre e a Grécia (*Enosis*), que poderia privar toda a população turco-cipriota de seus direitos. Para a Turquia, o ponto central é reiterar que não há uma “nação cipriota”, por conta das características religiosas, culturais e étnicas de dois povos que falam línguas diferentes e que, de forma quase única, se recusaram a miscigenar, embora tivessem coexistido por séculos na pequena ilha mediterrânea. O Chipre é um Estado, não uma nação, para a concepção turca. A intervenção de 1974, portanto, seria uma forma de proteger os turco-cipriotas. Para mais detalhes, ver a subseção específica sobre Chipre e Chipre do Norte sob “Situações nacionais e regionais relevantes e política externa de países europeus” anteriormente na primeira parte deste tomo.

g) Relações Turquia-Rússia e mundo pós-soviético

A relação com a Rússia e com os países do mundo pós-soviético também é ponto central para a política externa turca. As relações com a Federação Russa se embasam em herança histórica, com cooperação nos âmbitos econômicos e de defesa se aprofundando desde a década de 1990. Um dos elementos fundamentais dessa relação é a cooperação energética, com projetos como o TurkStream e a usina nuclear de Akkuyu contribuindo para restabelecer a normalidade em uma relação que havia sido abalada com o incidente de abate de aeronave russa por forças turcas, em 2015. Apesar dessa aproximação, a Turquia segue sobremaneira ancorada em sua aliança ocidental, tendo os EUA como principal fornecedor militar e a Alemanha como principal parceiro econômico, comercial e de investimentos.

Há relação sólida e muito próxima com o Azerbaijão, com quem a Turquia compartilha laços culturais, históricos e linguísticos. Com a Geórgia, também há relações amistosas e marcadas

por iniciativas de cooperação, com estruturas trilaterais com o Azerbaijão. A relação com a Armênia, entretanto, é praticamente inexistente, com origens nas ações turcas no marco da Primeira Guerra Mundial, ponto central de demanda armênia de reconhecimento de genocídio no conjunto de massacres e deslocamentos forçados em 1915 e 1916. Recentemente, questões como o impasse em Nagorno-Karabakh e a posição turca contrária ao pleito armênio relativo aos atos de 1915 fizeram com que as fronteiras fossem fechadas em 1993 e jamais reabertas. Para mais detalhes sobre Nagorno-Karabakh, ver a seção específica na primeira parte deste tomo.

Há boa relação entre a Turquia e os países da Ásia Central, com aumento significativo de fluxo comercial e diplomacia cultural, para promoção da arte, da língua e da herança cultural dos países turcos, a exemplo do Turcomenistão, do Cazaquistão e do Uzbequistão. Hoje, são 41 embaixadas da Turquia no continente asiático.

A Turquia é líder da Organização dos Estados Túrquicos. Anteriormente Conselho de Cooperação dos Estados de Língua Túrquica ou simplesmente Conselho Túrquico, ela é uma organização internacional fundada em 3 de outubro de 2009 em Nakhchivan e renomeada em 2021, que compreende alguns países que entre si, compartilham o uso majoritário de línguas túrquicas e que tem como objetivo geral promover cooperação abrangente seus membros. A ideia de estabelecer este conselho cooperativo foi apresentada pela primeira vez pelo presidente do Cazaquistão, Nursultan Nazarbaev, em 2006. A Secretaria Geral está localizada em Istambul. Os países membros são Azerbaijão, Cazaquistão, Quirguistão, Turquia e Uzbequistão. O Turcomenistão não é atualmente um membro oficial devido ao seu *status* neutro; no entanto, em razão de sua herança turca, é membro prospectivo.

h) Relações Turquia-Ásia

Quanto ao continente asiático, a Turquia tem parcerias estratégicas com China, Japão, Indonésia, Coreia do Sul, Malásia e Singapura. Com a China, foi ampliada a rede de cooperação, com numerosas visitas de alto nível e mecanismos de consulta para debate de temas bilaterais, regionais e globais. As relações entre a Turquia e a Índia ganharam corpo nos últimos anos, com os indianos sendo percebidos como uma nação amiga e futura potência global.

i) Relações Turquia-África

Para a Turquia, o continente africano ganhou posição central na condução da política multidimensional do AKP. O desenvolvimento de laços ocorre por meio do aprofundamento da cooperação e da presença turca na África. Desde o início da década de 2000 a África passou a ser um interesse ofensivo turco, com marcos como o estabelecimento da Cúpula de Parceria Turquia-África, em 2008, em conjunto com a União Africana (UA), e o envolvimento da Turquia na guerra civil da Somália, em 2011. Parte da intenção da Turquia de nutrir relações amigáveis com a África, em conjunto ao objetivo de sustentar dinâmicas sem conflitos, liga-se à dificuldade de construção da mesma realidade na atmosfera hostil em seu entorno mais próximo, sobretudo com Israel. Recep Tayyip Erdogan, como primeiro-ministro e presidente, já realizou cerca de 40 viagens a países do continente.

Há forte componente financeiro na estratégia turca para a África, com a definição e estabelecimento de uma Política de Parcerias para a África. Houve grande aumento em investimentos em infraestrutura e também na corrente comercial, que mais que quintuplicou nos últimos vinte anos, chegando a US\$ 25,3 bilhões em 2020. Ademais, há grande aumento na ajuda

humanitária, seja por meio de cooperação técnica ou aportes financeiros. A presença diplomática da Turquia na África é simbólica desse processo e da relevância ocupada pelo continente: hoje são 43 embaixadas turcas no continente africano, com mais algumas em processo de abertura. Praticamente toda a África contará com uma missão da Turquia, além da atuação de instituições como a Agência de Cooperação e Coordenação Turca (TIKA, na sigla em turco) e fundações para cooperação e difusão cultural, educacional e religiosa.

Para mais detalhes, ver a subseção sobre Turquia na seção sobre “Potências não tradicionais euroasiáticas na África”, anteriormente neste tomo.

j) Relações Turquia-América Latina e Caribe

Com a América Latina e Caribe, as relações remontam ao século XIX, mas a aproximação estratégica veio com a virada de século. Nos últimos vinte anos, a Turquia busca política para fortalecer relações com os países da região, e exemplo disso é o fato de que, hoje, os turcos contam com 19 embaixadas no continente americano, com planos de expansão de sua rede diplomática. A Turquia de Erdogan tem aprofundado laços com a Venezuela.

k) Similaridades na inserção internacional da Turquia e do Brasil

As posições de Turquia e Brasil guardam relação com o mundo nascido com a dissolução da ordem bipolar prevalente desde a Segunda Guerra Mundial. No então “mundo uni-multipolar”, valendo-se da concepção de Huntington, os EUA permaneceram como superpotência, ao mesmo tempo em que vários países em todas as regiões ganharam proeminência em assuntos internacionais – um “modelo de múltiplas hierarquias”, nas palavras de Lemke, com várias hierarquias de poder paralelas e sobrepostas, uma mescla de grandes forças estabelecidas, novas potências regionais emergentes e múltiplas estruturas regionais.

Turquia e Brasil se enquadram na ideia de potências regionais emergentes. Pode-se identificar dois conceitos a partir dessa ideia: “região” e “poder”, que são abordados de formas muito distintas por autores realistas e liberais. Região é uma definição que pode ter origem geográfica, mas também política ou econômica; poder é uma definição ainda mais complexa (a esse respeito, ver o tomo 1), a exemplo da distinção criada por Joseph Nye ao cunhar os termos *soft power* (sfera na qual Turquia e Brasil são atores destacados) e *smart power*. Enquanto potências regionais, Turquia e Brasil não são superpotências ou grandes potências, mas são tidos como mais poderosos e relevantes do que a maioria dos Estados em suas regiões. São países que não se equiparam a grandes forças como EUA, China e Rússia, que são ativos e influentes em âmbito global, não se limitando a uma região específica; ainda que Turquia e Brasil mantenham agendas globais, carecem de poder para direcionar os temas a serem debatidos – em termo emprestado da comunicação, falta capacidade de *agenda setting* a ambos. Turquia e Brasil tiveram sua condição analisada por diversos autores, como Dawisson Lopes e Guilherme Casarões, que estabeleceram o conceito de “novas potências médias”, com maior relevância na política internacional, distinguindo-se das “potências velhas”, que, nas palavras de Gardini, representam países ricos, estáveis, igualitários e com menor influência regional, a exemplo do Canadá, da Austrália, e mesmo da Alemanha, esta por conta do entorno europeu estar mais estabilizado. A Turquia, contudo, ainda acaba excluída da lista de potências emergentes por vários autores, que costumam restringir a ideia aos países do BRICS e, quando muito, à Indonésia.

Quanto à condição de potências regionais, há limitações tanto para a Turquia quanto para o Brasil. Parte-se de uma das categorizações mais detalhadas acerca do que são potências regionais, de Nolte. De início, são três características centrais: pretensão de assumir posição de liderança em uma região delimitada econômica, geográfica e politicamente; recursos materiais, organizacionais e ideológicos para projeção regional de poder; e grande influência comprovada em assuntos regionais, com atividades e resultados. Quando se faz a análise de Brasil e Turquia, as maiores dúvidas estão do lado turco: uma potência regional precisa pertencer a uma região, o que se identifica no caso brasileiro, ainda que a identificação do país como parte integral da América do Sul de maioria espanhola tenha sido mais recente, sobretudo no pós-Segunda Guerra. No caso da Turquia, há alguma complicação, a começar pelo fato de o país estar, geograficamente, na Europa e na Ásia; ademais, é premente a questão identitária multirregional turca, um país europeu, balcânico, do Oriente Médio, do Mediterrâneo, do Cáucaso e da Ásia. A inflexão da identidade turca para o Oriente Médio e para o mundo muçulmano foi uma das medidas para que o país se inserisse mais ativamente em uma região na qual é influente.

Quanto à pretensão de assumir essa posição de liderança, é mais evidente no caso turco do que no brasileiro, cujo discurso diplomático evita afirmar o país como liderança sul-americana ou latino-americana. No caso da influência em assuntos regionais, cumpre lembrar que a Turquia, em 2016, sequer tinha embaixadores no Egito, na Síria e em Israel. Apesar dessas limitações, Turquia e Brasil acabam sendo mais bem descritos como potências emergentes ou novas potências médias, ainda que não se costume usar o termo potências regionais.

Para o relacionamento bilateral entre Turquia e Brasil, ver subseção posterior neste tomo.

3.12.3. Relações com o Brasil

I. Relações Brasil-Arábia Saudita

Marcos: Em 1968, estabeleceram-se, formalmente, as relações diplomáticas entre Brasil e Arábia Saudita. Nos anos 2000, houve aumento da proximidade da relação, tendo o príncipe herdeiro saudita visitado o Brasil em 2000, e o presidente Luís Inácio Lula da Silva visitado a Arábia Saudita em 2009³³¹. Ocorreram, na década de 2010, reuniões da comissão mista bilateral e do mecanismo de consultas políticas. Em 2019, estabeleceu-se a Parceria Estratégica para Investimentos entre Brasil e Arábia Saudita, sob a qual este país investirá 10 bilhões de dólares no Brasil.

Embaixada: Abertura da embaixada da Arábia Saudita em Brasília (1973). Abertura da embaixada do Brasil em Jedá (1973). Transferência da embaixada para Riade (1986), devido à mudança da capital saudita.

Coordenação Política

Instâncias: Grupo Parlamentar de Amizade Brasil-Arábia Saudita (criado em 2018), no âmbito de Senado Federal; mecanismo de consultas políticas (2016 e 2012); Comissão Mista Bilateral (COMISTA).³³²

³³¹ Primeira visita de um chefe de Estado brasileiro à Arábia Saudita.

³³² O primeiro encontro da Comissão Mista Brasil-Arábia Saudita ocorreu em 1979. A última Comista foi em 2015.

Visitas de Alto Nível: Visita oficial do ministro dos Assuntos Exteriores da Arábia Saudita ao Brasil (2021); visita oficial do presidente Bolsonaro à Arábia Saudita (2019). Visitas ministeriais e encontros presidenciais à margem das cúpulas do G20. O registro de visitas oficiais de parte a parte desde 1973 ressalta as relações bilaterais tradicionalmente intensas com o país.

Discurso Oficial: A Arábia Saudita é país estratégico no esforço de aprofundamento das relações do Brasil com o Oriente Médio. A relevância na exportação mundial de petróleo garante ao Estado papel de destaque tanto na economia regional quanto na global, sendo a Arábia Saudita o maior parceiro comercial do Brasil no Oriente Médio. O país tem, ademais, grande programa de investimento em infraestrutura, campo de interesse para o Brasil, e, em 2019, foi estabelecida a Parceria Estratégica de Investimento entre as duas partes. O relacionamento não se resume, no entanto, à dimensão econômica, uma vez que há potencialidade de ampliação da cooperação em áreas diversas, de que são exemplos os setores de defesa, energia, indústria, cultura e ciência e tecnologia. Há, além disso, convergência quanto à importância do desenvolvimento e da necessidade de maior representatividade no cenário mundial.

Convergências

Convergências Multilaterais: Arábia Saudita manifestou apoio ao trabalho do Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) a ser desenvolvido no mandato 2022-2023. Brasil e Arábia Saudita convergem quanto à importância do tema ambiental. Em relação aos direitos humanos³³³, Brasil e Arábia Saudita ampliaram sua convergência no Conselho de Direitos Humanos (CDH) em 2019 – o que pode já estar sendo minimizado ou revertido, como no desligamento brasileiro do Consenso de Genebra nas primeiras semanas do governo Lula. Ambos defendem a reforma da Organização Mundial do Comércio (OMC), tema central da agenda econômica da presidência saudita no G20 em 2020.

Convergências Plurilaterais: Brasil e Arábia Saudita são membros do G20 e do G77+China. Durante o governo Bolsonaro, ambos convergiram em alguns temas de direitos humanos, sobretudo no que tange aos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, como visto na Declaração de Consenso de Genebra; contudo, nas primeiras semanas do novo governo Lula em 2023, o governo brasileiro reverteu essa posição, retirando-se do consenso.

Convergências Regionais: Ambos os países buscam combater o crime, o sectarismo, o extremismo e o terrorismo em todas as formas. Entendem que a estabilidade no Oriente Médio se relaciona com a paz e a segurança internacionais. Buscam assegurar a segurança energética e garantir a liberdade das rotas marítimas no golfo Pérsico, no golfo de Omã e no mar Árábico. Quanto ao conflito no Iêmen (palco das tensões entre sauditas e iranianos), o Brasil tem repudiado violações ao Direito Internacional e conclamado as partes a retomarem as negociações de paz. O Brasil apoia os trabalhos do enviado especial da Organização das Nações Unidas (ONU) para o Iêmen, Martin Griffiths. Quanto à crise entre Arábia Saudita e Catar, o Brasil, em janeiro de 2021, saudou os avanços para a superação da crise diplomática e a reabertura das fronteiras entre aqueles

³³³ A Arábia Saudita busca aumentar sua participação em órgãos internacionais vinculados ao tema, como o CDH, e o Comitê da Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, na sigla em inglês), junto aos quais busca ecoar as aceleradas reformas sociais e culturais por que o país vem passando internamente nos últimos anos.

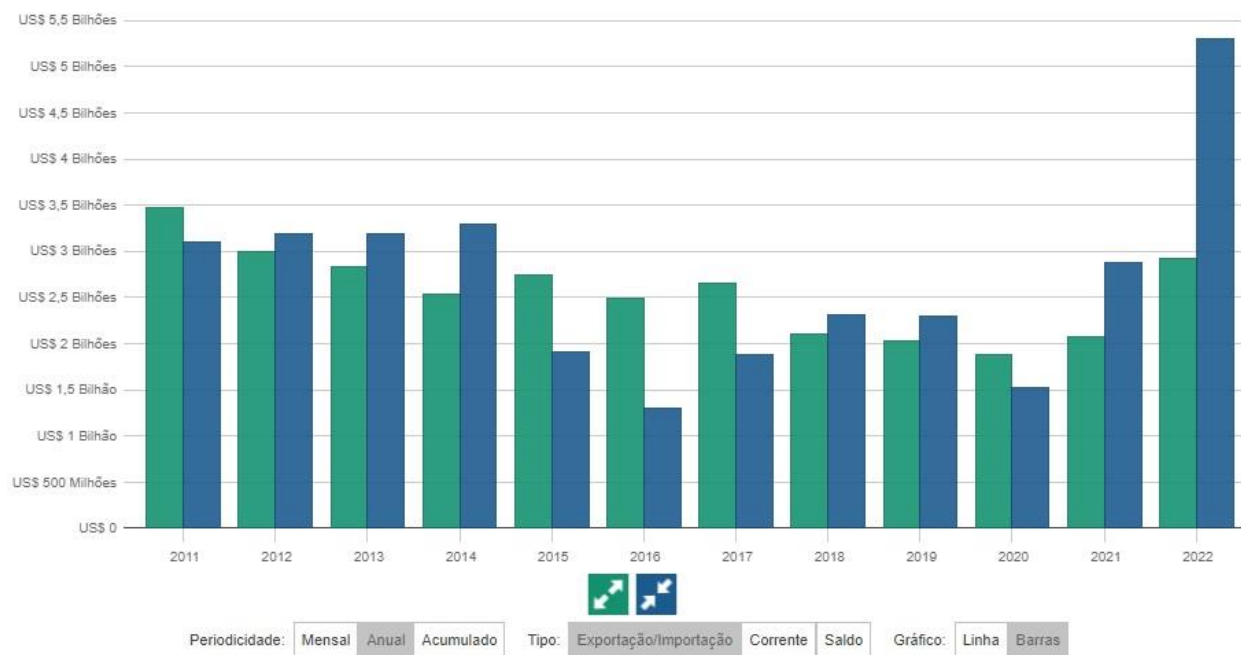
países, bem como os entendimentos alcançados no âmbito do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG). A política externa saudita é tradicionalmente voltada para o Oriente Médio e para o eixo Estados Unidos (EUA)-Europa, mas, sobretudo a partir de seu plano de desenvolvimento “Visão 2030” (2016), o país tem buscado diversificar suas relações, sendo o Brasil seu parceiro natural na América Latina.

Segurança e Defesa: Em 2021, negocia-se um memorando de entendimento para investimentos em defesa por meio de um fundo para parceria conjunta em produtos de defesa. O Brasil já exporta esses tipos de produtos para 132 países, então a indústria iniciante saudita poderia beneficiar-se disso. Em 2019, acordou-se parceria relacionada a aquisições, indústria, pesquisa, desenvolvimento e tecnologia de defesa. Na ocasião, também foi assinado acordo de cooperação em defesa, compreendendo as seguintes áreas: indústrias de defesa; transferência e adoção de tecnologia militar; treinamento e exercícios militares; empréstimo de sistemas militares; suporte logístico; pesquisa, desenvolvimento e estudos em projetos de defesa; gerenciamento de emergências e crises; troca de informações militares; serviços militares médicos; legislação militar; e qualquer outro campo acordado entre as partes.

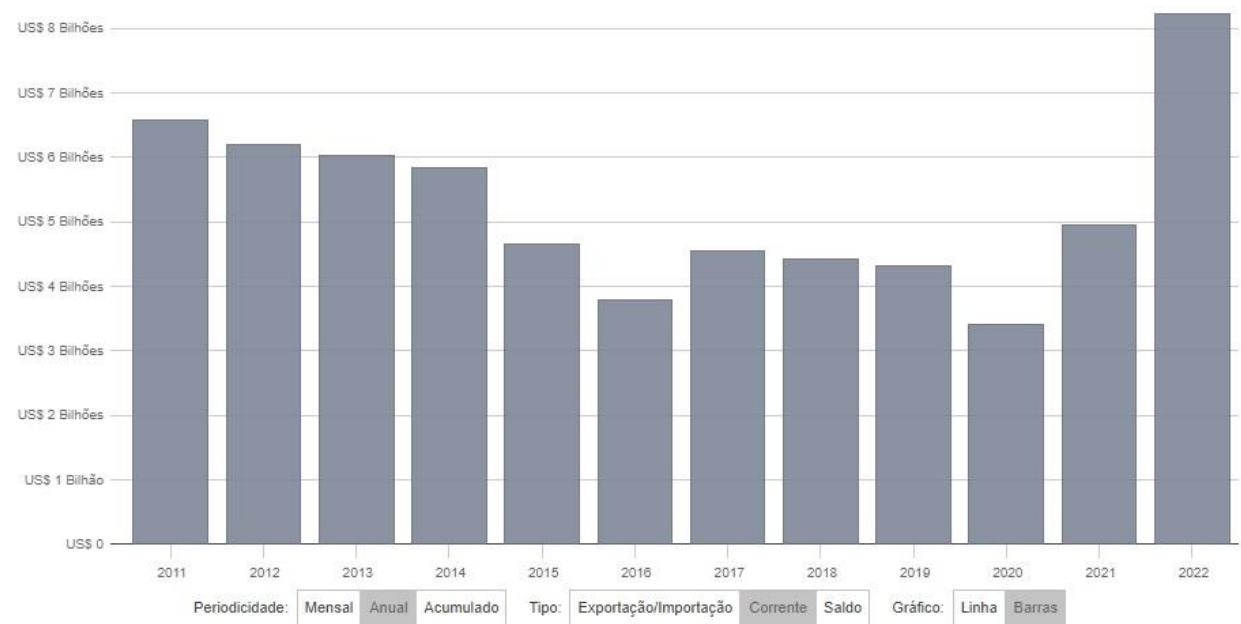
Comércio

Marcos: As relações bilaterais têm evoluído com intensidade no campo econômico. A Arábia Saudita é o principal parceiro comercial do Brasil no Oriente Médio e norte da África. Há grande potencial de aumentar o comércio, tendo em vista a complementaridade produtiva entre os países. O agronegócio brasileiro é fundamental para a garantia da segurança alimentar saudita (importações respondem por mais de 70% dos alimentos consumidos na Arábia Saudita). Em 2017, estabeleceu-se adidância agrícola junto à embaixada brasileira em Riade, para fins de manutenção e expansão do mercado saudita ao agronegócio brasileiro e prospecção de iniciativas de cooperação no setor. Da mesma forma, o petróleo saudita é essencial para garantir a segurança energética brasileira, visto que aquele país é o maior fornecedor de petróleo bruto ao Brasil, com 34,6% de participação.

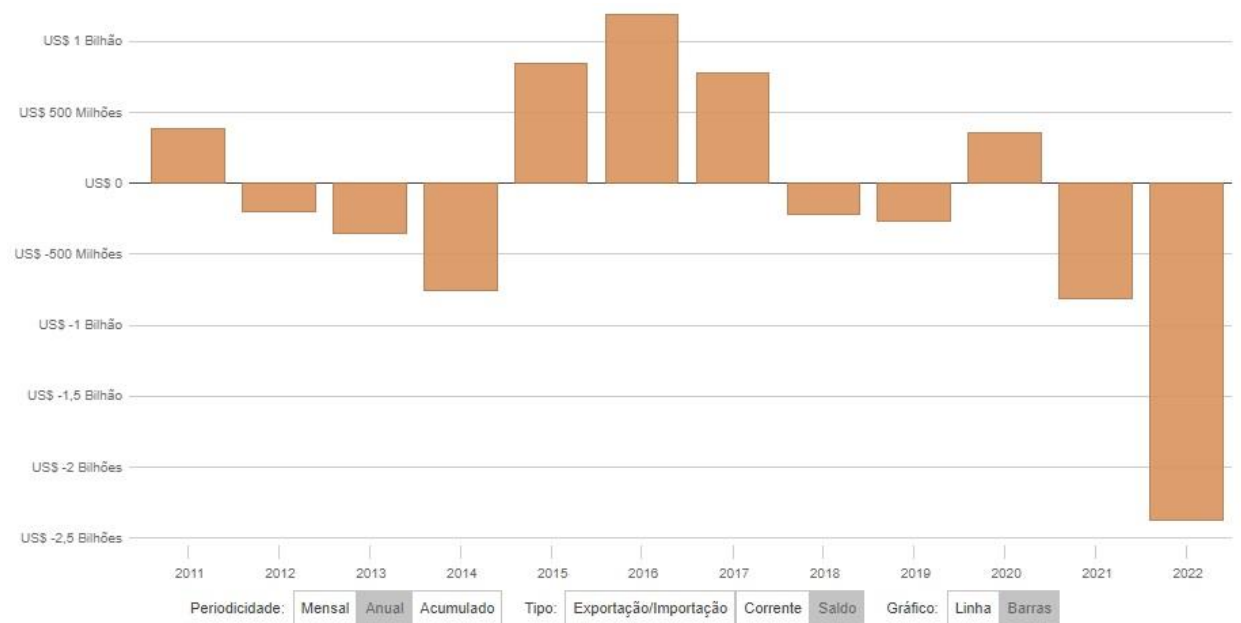




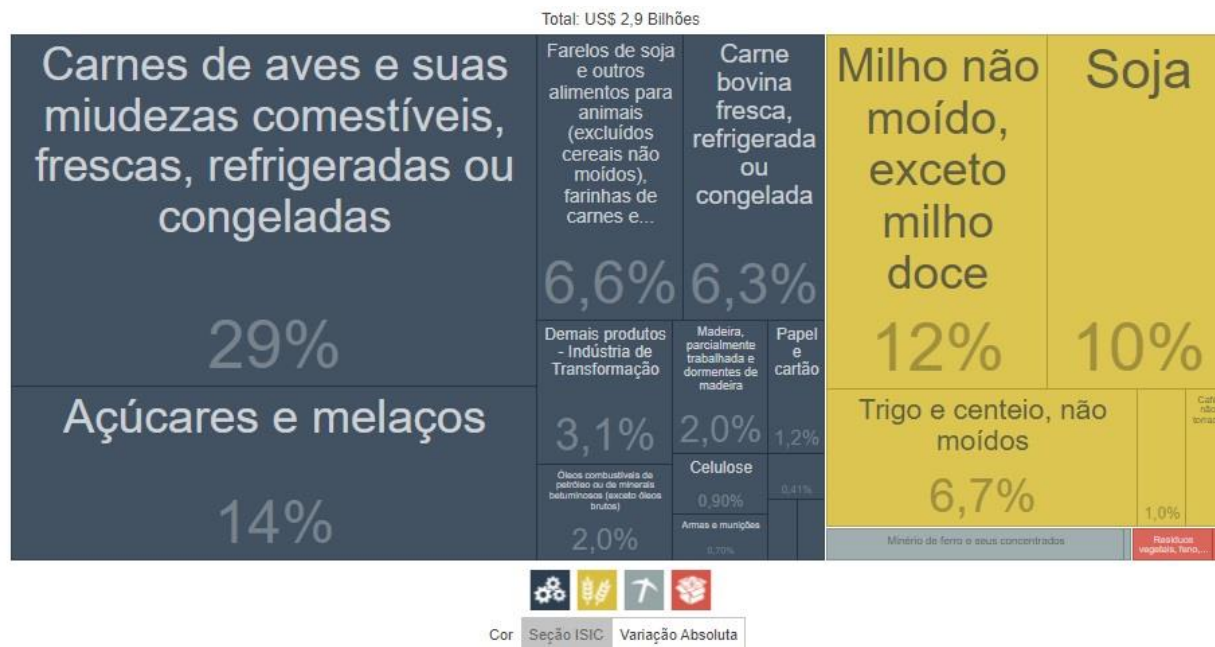
*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Desafios: Em maio de 2021, a Arábia Saudita suspendeu onze exportadoras brasileiras de carne de frango e, posteriormente, reduziu o prazo de validade da carne de frango congelada para três meses, medida que foi revertida em agosto de 2021. As suspensões, por sua vez, ocorreram sob justificativa sanitária, embora não haja motivos, com base nessa esfera, para barrar o frango brasileiro. Ainda nesse contexto, o programa Visão 2030 tem, entre suas metas, o objetivo de que a Arábia Saudita alcance 85% de autossuficiência na produção de frangos até 2025, e medidas protecionistas no setor vêm sendo adotadas nos últimos anos. Embora não tenha ainda havido desfecho quanto às suspensões, houve alta das exportações brasileiras do produto para o país, em 2022, revertendo a tendência de queda dos últimos anos³³⁴. Em 2019, houve investigação de

³³⁴ Conforme o diretor de mercados da Associação Brasileira de Proteína Animal (ABPA), Luis Rua, a Ucrânia também supria as necessidades da Arábia Saudita no setor, e o Brasil preencheu parte da demanda com a reorganização do mercado internacional, no contexto do conflito.

salvaguardas relativas à importação de determinados produtos de aço brasileiro, tendo a Arábia Saudita entendido não serem aplicáveis medidas contra o Brasil.

Investimentos

Investimento do Brasil na Arábia Saudita: Mineração; defesa; possível investimento em agronegócio (compra de frigorífico saudita); espaço para investimento em turismo. O plano de desenvolvimento saudita Visão 2030 (2016) busca atrair investimentos estrangeiros, e a Arábia Saudita está criando zonas econômicas exclusivas e desenvolvendo o projeto NEOM (“novo futuro”), uma megacidade planejada, com leis tributárias e trabalhistas especiais para estrangeiros.

Investimentos da Arábia Saudita no Brasil: Meta de US\$ 10 bilhões reiterada em 2021. Setores: agropecuária (carnes, grãos, café); mineração; plástico; construção civil. O Brasil tem interesse em atrair investimentos sauditas em setores como infraestrutura, defesa, inovação, energia e agronegócio, por meio do incentivo à participação em programas brasileiros de concessões e privatizações, inclusive via o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI). A Arábia Saudita possui alguns dos principais fundos do mundo, de mais de US\$ 850 bilhões, o que gera potencial de ampliação dos investimentos bilaterais. Em 2019, o presidente Bolsonaro participou do Fórum Iniciativa de Investimento Futuro e do Seminário Empresarial sobre o Brasil no Conselho das Câmaras de Comércio da Arábia Saudita. Também em 2019, foi firmado Memorando de Entendimento entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Fundo Saudita de Desenvolvimento, com objetivo de fortalecer a cooperação entre os dois países por meio do cofinanciamento de projetos e atividades de interesse mútuo em áreas como desenvolvimento urbano, infraestrutura, meio ambiente, educação, agricultura, saúde tecnologia da informação e comunicação e outras áreas potenciais, especialmente energias renováveis, eficiência energética, abastecimento de água e infraestrutura sanitária, transporte educação e agronegócio.

Cooperação

Aspectos Gerais: Há Acordo Geral de Cooperação, firmado em 2009. Há tanto interesse brasileiro em projetos de cooperação técnica trilateral quanto interesse mútuo para a cooperação em defesa, agricultura, indústria, energia, mineração, infraestrutura, transporte, ciência e tecnologia, inovação, cultura e esportes. Há acordos bilaterais propostos em diversas frentes de cooperação, como facilitação de investimentos, ciência e tecnologia, uso pacífico de energia nuclear, e uso do espaço exterior. Em muitas delas, a cooperação bilateral poderia se beneficiar da complementaridade entre o conhecimento técnico existente no Brasil e a ampla disponibilidade de recursos da Arábia Saudita.

Contatos Humanos e Temas Consulares: Acordo sobre a concessão de vistos de visita para cidadãos de ambos os países foi celebrado em 2019. Há menos de 700 brasileiros morando na Arábia Saudita.

Ciência, Tecnologia e Inovação: Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica foi celebrado em 1981.

Cultura: Em 2019, acordou-se promover a cooperação entre os dois países no campo da cultura, por meio de projetos estratégicos conjuntos; elaboração de leis, regulamentos e políticas referentes

aos campos culturais; coordenação de esforços entre as duas partes nos campos culturais com as organizações internacionais relevantes; cooperação em cultura, literatura, artes e patrimônio; preservação de locais culturais; recebimento de ambas as partes em seus festivais culturais nacionais; desenvolvimento de setores culturais e programas de residência técnica entre instituições governamentais e privadas nos dois países; facilitação de procedimentos para melhorar os assuntos culturais nos dois países e intercâmbio de apresentações artísticas entre os dois países.

Energia: A iniciativa Arábia Saudita Verde (2021) prevê um plano de transição energética para economia de baixo carbono, o que inclui o plantio de bilhões de árvores, a fim de combater mudanças climáticas e de atrair investimentos. O Brasil pode ser grande parceiro dessa iniciativa no setor de energias renováveis, devido à *expertise* brasileira em biocombustíveis, além do mercado de carbono.

II. Relações Brasil-Emirados Árabes Unidos

Marcos: Acordo de Cooperação Econômica, Comercial, Industrial, Tecnológica e Financeira (1988); Memorando de Entendimento sobre a Parceria Estratégica entre Brasil e Emirados Árabes Unidos (EAU, 2019).

Embaixada: As relações diplomáticas entre Brasil e EAU foram estabelecidas em 1974, e a embaixada do Brasil em Abu Dhabi foi instalada em 1978. Em 1991, os EAU instalaram sua embaixada em Brasília, a primeira na América Latina. Além da Embaixada em Brasília, os EAU mantêm um consulado em São Paulo.

Coordenação Política

Instâncias: Grupo Parlamentar de Amizade Brasil-EAU (2008), Comissão Mista Brasil-EAU (2011), Reunião de Consultas Políticas Brasil-EAU (2018).

Visitas Oficiais: No século XXI, as relações adensaram-se com a troca de visitas de alto nível. Em 2003, o presidente Lula realizou a primeira visita de um chefe de Estado brasileiro aos EAU. Em novembro de 2013, o então vice-presidente Michel Temer visitou os EAU, sendo recebido com distinção pelas autoridades locais. Em 2014, ocorreu a primeira visita oficial do vice-presidente, primeiro-ministro e ministro da Defesa dos EAU e emir de Dubai, xeique Mohammed bin Rashid Al Maktoum a Brasília. O ministro dos Negócios Estrangeiros e Cooperação Internacional dos EAU, xeique Abdullah bin Zayed Al Nahyan, visitou o Brasil em 2009, 2010, 2012, 2014, 2017 e 2019. O presidente Bolsonaro visitou os EAU em 2019 e em 2021³³⁵. Na visita de 2019, quando se completavam 45 anos do estabelecimento de relações bilaterais, os líderes decidiram alçar as relações bilaterais ao nível de parceria estratégica, tendo assinado Memorando

³³⁵ Durante a visita presidencial de 2021, o presidente concedeu ao xeique Mohammed bin Rashid Al Maktoum a Grã-Cruz da Medalha Nacional do Cruzeiro do Sul, a mais alta condecoração brasileira concedida a chefes de Estado. Os presidentes concordaram em continuar a aprofundar as relações bilaterais, expressando interesse em realizar a primeira reunião sob o acordo assinado de Parceria Estratégica entre o Brasil e os EAU em 2022 para discutir temas que incluem paz e segurança, desenvolvimento sustentável, cooperação econômica, energia renovável, e os setores de turismo, cultura e esportes. O presidente participou da cerimônia de abertura da 17ª edição do Dubai Airshow, maior evento comercial aeroespacial do mundo, com expressiva participação do Brasil. O presidente Bolsonaro também participou da celebração do Dia do Brasil na Expo 2020 Dubai.

de Entendimento sobre a Parceria Estratégica entre Brasil e EAU, nas áreas de paz e segurança, cooperação econômica, cooperação em energia e cooperação em turismo, cultura e esportes.

Discurso Oficial: O processo de aproximação tem sido fortalecido por intensa agenda de visitas oficiais: os EAU são o país do Oriente Médio mais visitado por autoridades brasileiras de nível ministerial e por governadores de Estado. Isso se explica pela intensidade dos vínculos econômicos bilaterais; pela importância do mercado emirático como consumidor final e como redistribuidor regional para os produtos brasileiros; pela localização privilegiada do país árabe como *hub* aéreo e turístico internacional; e pela pujança de seus fundos de investimento. As economias brasileira e emirática possuem alto grau de complementaridade, havendo diversos eixos de sinergia potencial nos setores comercial e de investimentos ainda inexplorados ou parcialmente aproveitados. Ambos os países se dispõem a combater o crime organizado transnacional e o terrorismo. Possuem, igualmente, o compromisso com a proteção e a promoção da liberdade religiosa e com a facilitação da harmonia inter-religiosa. Em termos políticos, ambos os países atribuem importância ao multilateralismo e ao papel vital das Nações Unidas para a manutenção da paz e da segurança internacionais.

Convergências

Convergências Multilaterais: Em relação aos direitos humanos, ambos ampliaram sua convergência no Conselho de Direitos Humanos (CDH) em 2022 – o que pode já estar sendo minimizado ou revertido, como no desligamento brasileiro do Consenso de Genebra nas primeiras semanas do governo Lula. Os EAU ampliaram seu engajamento no regime multilateral do comércio, que é caro ao Brasil, e sediarão a próxima conferência ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2024. Quanto ao meio ambiente, os EAU também são parte do Acordo de Paris e sediarão a 28ª Conferência das Partes (COP) no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês).

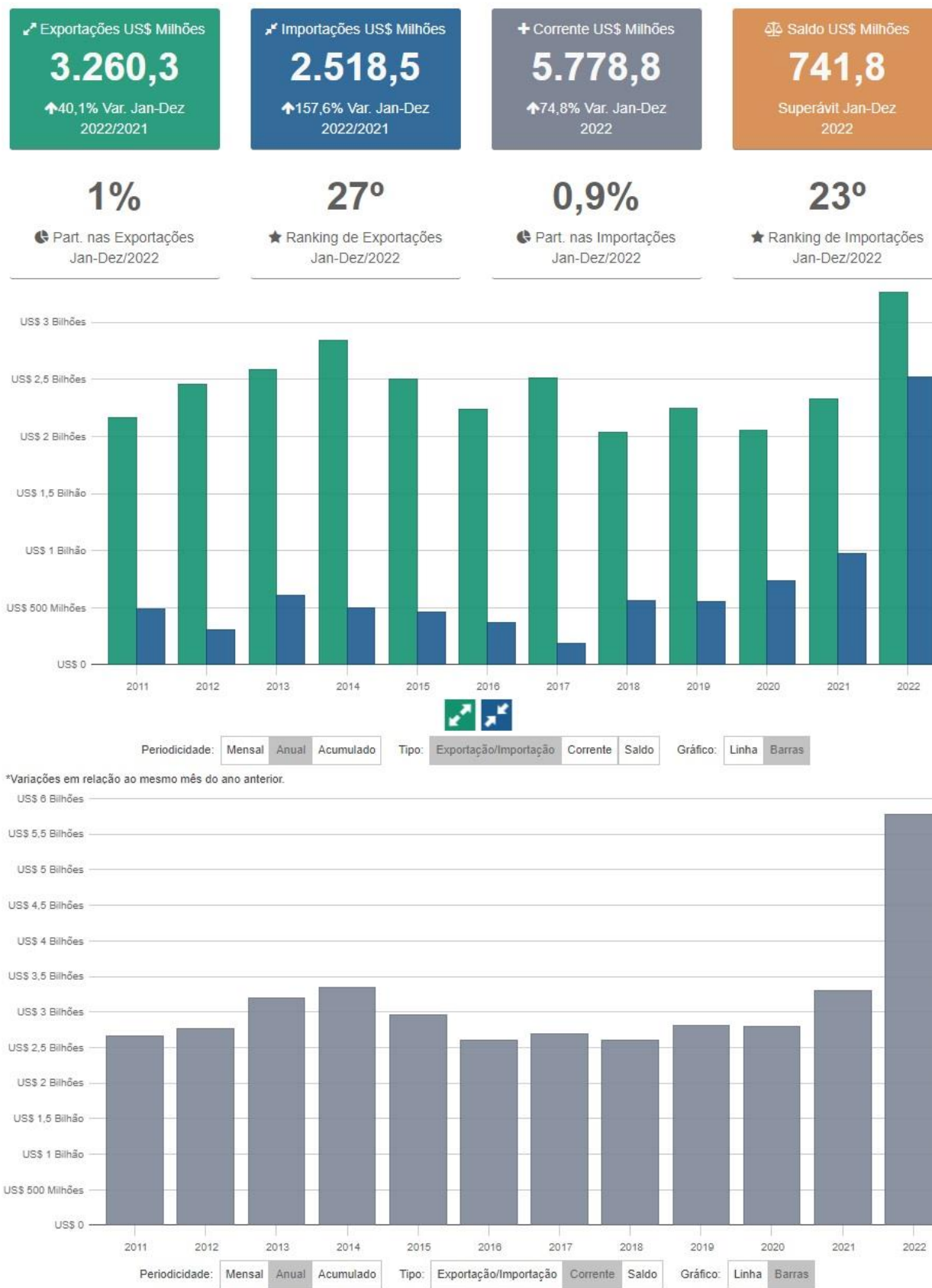
Convergências Plurilaterais: Ambos integram o G77+China.

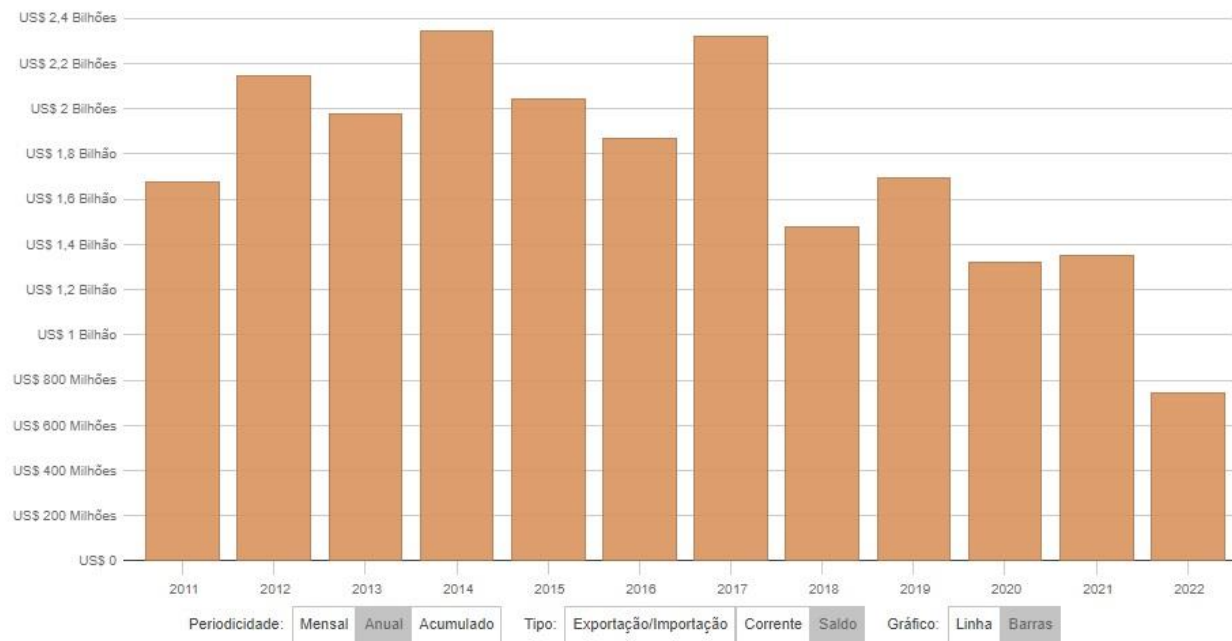
Segurança e Defesa: Na visita presidencial de Bolsonaro em 2021, os líderes reafirmaram a importância da cooperação em defesa e expressaram sua intenção de realizar uma reunião do Comitê Conjunto de Cooperação em Defesa entre os dois países. Ambos os países expressaram o desejo de estabelecer cooperação na área de produtos de defesa, enfatizando iniciativas conjuntas na área de pesquisa e desenvolvimento. O Brasil tem interesse em comercializar equipamentos de defesa com os EAU. Os países afirmam que a cooperação em defesa continua sendo componente da agenda bilateral não apenas sob o aspecto comercial, mas também na construção de confiança e no intercâmbio de boas práticas. Em resposta à abertura de Adidância de Defesa na Embaixada dos EAU em Brasília, foi inaugurada a Adidância de Defesa na Embaixada do Brasil em Abu Dhabi em 2020.

Comércio

Marcos: Os dois países têm Acordo de Cooperação Econômica, Comercial, Industrial, Tecnológica e Financeira (1988). A pauta econômica constitui o principal eixo de interação da relação Brasil-EAU e é indissociável da relação política bilateral, inclusive pela prioridade dada pelos EAU a temas econômicos em sua inserção extrarregional e pela natureza entrelaçada das instituições emiráticas: os principais agentes econômicos são idênticos às principais lideranças

políticas. Desde 2008, os EAU passaram a ser o segundo parceiro do Brasil no Oriente Médio, atrás apenas da Arábia Saudita. Os EAU também são o terceiro maior parceiro comercial árabe do Brasil. A Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil) mantém um escritório em Dubai, o único no Oriente Médio. O comércio com o Brasil é tratado como fundamental para a segurança alimentar dos emiratis.





*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Investimentos: Em 2021, o total de ativos dos EAU no Brasil ultrapassou US\$ 10 bilhões, enquanto trinta empresas brasileiras operavam nos EAU. A BRF inaugurou sua fábrica em Abu Dhabi em 2014, por exemplo. Em 2021, o Mubadala, fundo soberano de Abu Dhabi, sacramentou com a Petrobras o acordo de aquisição da Refinaria Landulpho Alves (Rlam), na Bahia, a primeira da estatal a ser vendida, por R\$ 1,7 bilhão, semelhante ao investimento que lhe deu o controle do Metrô Rio, antes nas mãos da Invepar. Assinou-se Convenção para Eliminar a Dupla Tributação e a Evasão e Elisão Fiscais (2018).

Cooperação

Educação e Pesquisa: Em 2021, foram assinados o Memorando de Entendimento entre o Centro de Estudos e Pesquisas Estratégicas dos Emirados (ECSSR, na sigla em inglês) e a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e o Memorando de Entendimento entre o Ministério da Educação dos EAU e o Ministério da Educação do Brasil sobre cooperação na área educacional.

Contatos Humanos e Temas Consulares: A Emirates mantém linha aérea direta entre Dubai e São Paulo desde 2007. Os EAU abrigam a maior comunidade brasileira na península Arábica, com cerca de seis mil cidadãos. Trata-se de grupo composto principalmente por profissionais altamente qualificados – empresários, engenheiros, médicos, consultores, funcionários de companhias aéreas, instrutores de esportes e suas famílias. Em 2015, mais de 60 mil turistas brasileiros visitaram o país ou a região via Dubai.

Esporte: Memorando de Entendimento Bilateral sobre Cooperação Esportiva (2014).

III. Relações Brasil-Turquia

Marcos: As relações bilaterais Brasil-Turquia remetem ao relacionamento entre o Império do Brasil e o Império Otomano³³⁶. Em 1927, o Tratado de Amizade, firmado em Roma, seria o ponto de partida para as relações entre os países em sua atual configuração; no entanto, até o fim da Guerra Fria, as relações, embora amistosas, careciam de intensidade e dinamismo. De fato, a tendência de aproximação na década de 1990 é corroborada pela participação do então primeiro-ministro Süleyman Demirel na Rio-92 e pelas visitas, ao Brasil, do então presidente Süleyman Demirel (1995)³³⁷ e do chanceler Ismail Cem (1998). Ainda nesse período, foi realizada a primeira edição da reunião de consultas políticas (1997)³³⁸ e houve nova visita de chanceler turco ao Brasil (1998). Na década de 2000³³⁹, o relacionamento entre os países foi significativamente

³³⁶ O primeiro registro de interação oficial remonta a 1850, com a indicação de um cônsul honorário do Império Otomano para o Brasil; em 1858, as partes assinaram o Tratado de Amizade e Comércio. Esse tratado foi firmado após os representantes otomanos entrarem em contato com a legação do Brasil em Londres, em 1856, para a negociação do documento, e foi denunciado pelos otomanos em 1911. O Império Otomano recebeu duas visitas, a título pessoal, do imperador Dom Pedro II, em 1871 e em 1876; na segunda viagem, encontrou-se com o sultão Abdul Hamid II e visitou várias instituições em Istambul e Izmir.

³³⁷ Na ocasião da primeira visita de Estado ao Brasil, foram assinados acordos sobre transportes aéreos, cooperação econômica, comercial e industrial, cooperação cultural e educacional, cooperação em turismo e de fim de necessidade de vistos para passaportes oficiais, além de um memorando de entendimento sobre consultas políticas.

³³⁸ Também em 1997, a Turquia aprovou um Plano de Ação para a América Latina e obteve a condição de observadora na Comunidade do Caribe (CARICOM) e na Organização dos Estados Americanos (OEA).

³³⁹ Com a ascensão do AKP, houve a intensificação das relações, em especial durante o período entre 2006 e 2010.

aprofundado. Em 2004, Celso Amorim foi o primeiro chanceler brasileiro a visitar a Turquia, e, em 2006, a operação de evacuação de brasileiros, em meio à guerra do Líbano, contou com apoio importante da Turquia. O presidente Luís Inácio Lula da Silva realizou visita de Estado à Turquia em 2009. O primeiro-ministro Erdogan realizou visita ao Brasil em 2010, ocasião em que foi firmado Plano de Ação para Parceria Estratégica.

Embaixada: Em 1908, em razão do grande fluxo de cidadãos otomanos que chegavam ao Brasil, o Império Otomano inaugurou Consulados-Gerais em São Paulo e Rio de Janeiro³⁴⁰. Em 1911, estabeleceu-se legação brasileira em Constantinopla, que existiu oficialmente entre 1911 e 1923, quando se fundou a República da Turquia. Em 1930, as duas repúblicas abriram mutuamente embaixadas, no Rio de Janeiro e em Ancara.

Coordenação Política

Instâncias: Comissão Conjunta de Alto Nível de Cooperação, criada em 2006, em nível de chanceleres; e Mecanismo Bilateral de Consultas Político-Diplomáticas, previsto no Plano de Ação Bilateral para a Parceria Estratégica.

Visitas de Alto Nível: Visita do ministro de Negócios Estrangeiros da Turquia, Mevlüt Çavusoglu, a Brasília, no primeiro semestre de 2022, quando se emitiu Declaração Conjunta³⁴¹. A então presidente Dilma Rousseff realizou visita de Estado à Turquia em 2011³⁴² e esteve, ainda, presente na Cúpula do G20, realizada na cidade turca de Antália, em 2015. O Erdogan compareceu, em 2012, à Rio+20.

Discurso Oficial: O aprofundamento das relações bilaterais com a Turquia deve ser compreendido considerando o contexto das ações no sentido de afirmar o Brasil com um país continental e com necessidade de manter relações em âmbito global com outras potências emergentes, a exemplo dos que viriam a formar o BRICS. Os temas priorizados no Plano de Ação para a Parceria Estratégica compreendem: diálogo político e cooperação em foros multilaterais; comércio e investimentos; energia; biodiversidade; meio ambiente e desenvolvimento sustentável; defesa; combate ao terrorismo e ao crime organizado; ciência, inovação e alta tecnologia; intercâmbio cultural e educacional. No que diz respeito ao conflito comunitário no Chipre – onde há tensões entre a maioria de origem grega e a minoria turca –, o Brasil mantém posição de equilíbrio: defende que o conflito seja resolvido nos marcos estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU). O Brasil apoia, inclusive, a Força das Nações Unidas para Manutenção da Paz no Chipre (UNFICYP, na sigla em inglês) e contribui anualmente com observadores militares. O

³⁴⁰ Há possível relação entre a visita do imperador e a construção da imagem do Brasil como destino atrativo para os cristãos otomanos: entre as décadas de 1870 e 1910, estima-se entre 70 e 80 mil o contingente de imigrantes otomanos, cerca de 85% cristãos, mesmo após o Império Otomano proibir a emigração na década de 1880.

³⁴¹ Na ocasião, a comissão concentrou-se em cinco tópicos: comércio e investimentos; educação e cultura; turismo; cooperação técnica; e indústria de defesa. O ministro Carlos França felicitou seu homólogo pelos esforços da Turquia em sediar negociações de paz entre Rússia e Ucrânia. Os ministros presidiram a IV Reunião da Comissão Conjunta de Alto Nível de Cooperação. Em audiência, Çavusoglu e o presidente Bolsonaro discutiram temas da agenda bilateral, com ênfase em comércio e investimentos, cooperação em ciência, tecnologia e defesa, além de turismo e educação.

³⁴² Na ocasião, foram assinados os acordos sobre cooperação educacional e penal.

Brasil solidariza-se com a tragédia humanitária que ocorreu ao povo armênio em 1915, no contexto da Primeira Guerra Mundial, sem, no entanto, caracterizar os eventos como genocídio³⁴³.

Convergências

Convergências Multilaterais: Os representantes de ambos os países reiteraram a necessidade de aprofundar e diversificar a cooperação em plataformas multilaterais, como as Nações Unidas e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Os países demonstram ademais, interesse mútuo no diálogo franco e construtivo sobre as grandes questões mundiais, como segurança, comércio e cooperação para o desenvolvimento. Merece destaque o biênio 2009-2010, quando Brasil e Turquia ocuparam assentos no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), período em que adotaram posicionamento mais incisivo em matérias centrais de política global, a exemplo da questão nuclear iraniana. É possível apontar a Declaração de Teerã de 2010 como o ápice tanto das relações bilaterais quanto da ação diplomática conjunta dos dois países no tabuleiro global³⁴⁴. É possível avaliar os esforços diplomáticos de Turquia e Brasil como a expressão de duas novas potências

³⁴³ A questão causou problema diplomático entre os países quando, em junho de 2015, o Senado Federal aprovou por unanimidade moção em que reconhece o genocídio do povo armênio, no marco do centenário do conjunto de massacres e deportações forçadas, ocorridos em 1915. A resposta da Turquia foi imediata, chamando seu embaixador no Brasil para consultas e solicitando esclarecimentos do embaixador do Brasil junto à Turquia, ainda que tenha sido uma medida do Senado, e não do governo brasileiro, segundo posição do próprio Itamaraty. Mesmo assim, é um ponto sensível da política externa turca e nas relações bilaterais com o Brasil, em particular, e com outros países, em geral.

³⁴⁴ Brasil e Turquia inseriram-se como atores de relevo em uma questão antes debatida apenas pelo chamado P5+1, formado pelos cinco membros permanentes do CSNU e a Alemanha. Após o fracasso de negociações entre 2003 e 2006, em abril de 2007, realizou-se reunião entre representantes da União Europeia (UE) e do Irã, a convite do chanceler turco. Na mesma época, o Brasil buscava aproximar-se do Irã, mas havia temores quanto à condição de pária de Teerã na diplomacia mundial; essa aproximação deveria ligar-se a um tema específico, que viria a ser o programa nuclear, assunto no qual o Brasil é tido como ator central, sobretudo quanto à experiência de manejo de minérios radioativos e à exploração da energia atômica para fins exclusivamente pacíficos. Aos predicados brasileiros, somaram-se as intenções turcas, de caráter mais complexo, por conta de uma relação que, desde a ascensão do Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP, na sigla em turco), se mostrou problemática pela dependência turca do petróleo e do gás iraniano e pelo temor do fortalecimento geopolítico do Irã no caso da obtenção de armas nucleares. Em 2008, o chanceler Celso Amorim visitaria o Irã, o que contribuiria para fortalecer o pleito brasileiro de mediação de eventual processo de desarmamento nuclear: exemplo disso foram os pedidos expressos pelos Estados Unidos (EUA) em 2009, primeiro pelo presidente Barack Obama e depois pela secretária de Estado Hillary Clinton, de auxílio de Lula para encontrar solução à questão iraniana. Em 2009, Lula visitou a Turquia. Em janeiro de 2010, os esforços brasileiros e turcos convergiram oficialmente, com Amorim viajando à Turquia e encontrando-se com o presidente Gül e o chanceler Davutoglu, tendo a questão iraniana como ponto central, aventada pela primeira vez a busca de uma solução diplomática fundamentada em troca de combustível de diferentes graus de enriquecimento, proposta inicial do P5+1. A inclusão, e não o estigma, seria a forma de convencer o Irã a cooperar; ademais, para o Brasil, havia a perspectiva de ampliação do peso dos dois países na geopolítica global. Em abril de 2010, à margem da Cúpula Nuclear de Washington, encontro trilateral entre Obama, Erdogan e Lula, foi considerada pouco exitosa, pela falta de disposição do anfitrião em flexibilizar posições. Obama chegou a ameaçar ataques contra Teerã caso não se impusessem sanções. Alguns dias depois, Davutoglu foi a Brasília, onde se reuniu com Amorim e Lula, em encontro tido como fundamental, a despeito da postura recalcitrante de Washington. Em maio, Amorim encontrou-se com a cúpula iraniana, incluindo o presidente Ahmadinejad, em evento que contou com Davutoglu. O resultado do encontro seria a Declaração de Teerã, na qual Brasil e Turquia foram exitosos em persuadir o Irã a comprometer-se a enviar grandes estoques de urânio pouco enriquecido para processamento em território turco, sob supervisão do Grupo de Viena. A declaração, contudo, não foi adotada como solução da questão, sobretudo pela posição dos EUA, que criticavam os termos do texto – estariam anacrônicos com os dados mais atualizados sobre o programa nuclear iraniano. O tratamento do tema foi retomado pelo P5+1, culminando no Plano de Ação Conjunto Global (JCPOA, na sigla em inglês) em 2015.

mostrando suas capacidades em um mundo multipolar que se delineava³⁴⁵. À época, podia-se interpretar que os governos de Brasília e Ancara obtiveram êxito onde grandes potências haviam malogrado. Por outro lado, sobretudo pelo lado brasileiro, a política externa de Lula mostrou que o país tinha mais interesse em firmar-se como ator central na solidariedade ao mundo em desenvolvimento do que em proclamar-se uma liderança internacional. Outro exemplo de ação em foros multilaterais é a Aliança das Civilizações, cuja terceira edição se realizou no Rio de Janeiro, em maio de 2010. A iniciativa teve origem com a Turquia, ao lado da Espanha, e uma das intenções era mostrar a cooperação entre nações multiétnicas nas quais múltiplas crenças coexistem.

Convergências Plurilaterais: Os dois países integram o G20. O Brasil está em processo de acesso à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), enquanto a Turquia é membro da organização.

Convergências Regionais: Na América do Sul, a Turquia tem um acordo de livre comércio com o Chile, assinado em 2009. Negociações para acordos de livre comércio com o Equador, a Colômbia e o Peru estão em andamento. O país tem externado seu interesse em celebrar um acordo de livre comércio com o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Recentemente, os governos brasileiro de Bolsonaro e turco apresentaram posicionamentos diametralmente diferente em relação ao tema do reconhecimento do governo venezuelano e às relações diplomáticas com Caracas.

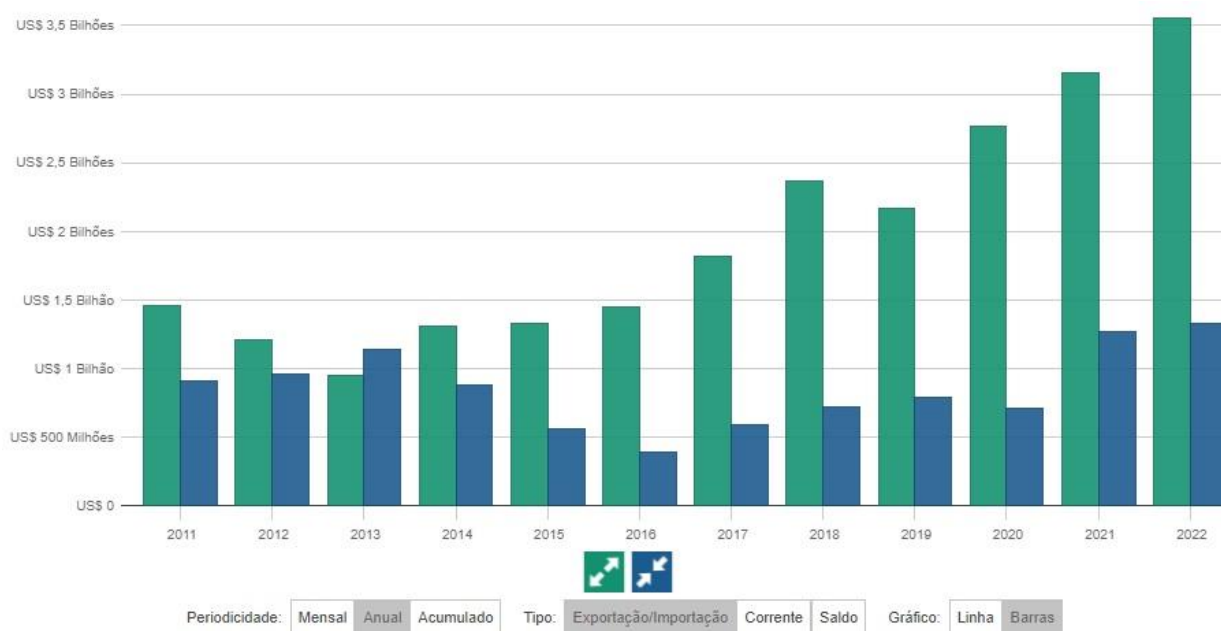
Segurança e Defesa: Em 2003, os países assinaram acordo de cooperação em defesa, ratificado pelo Brasil apenas em 2007. Em 25 de março de 2022, foi celebrado o Acordo de Cooperação sobre Indústria de Defesa. Na visita de Çavusoglu a Carlos França em Brasília, em 2022, os ministros destacaram o grande potencial desse ramo da cooperação bilateral e concordaram em convocar a primeira Reunião de Cooperação da Indústria de Defesa. Os dois países discutem esforços bilaterais também na área de contraterrorismo.

Comércio

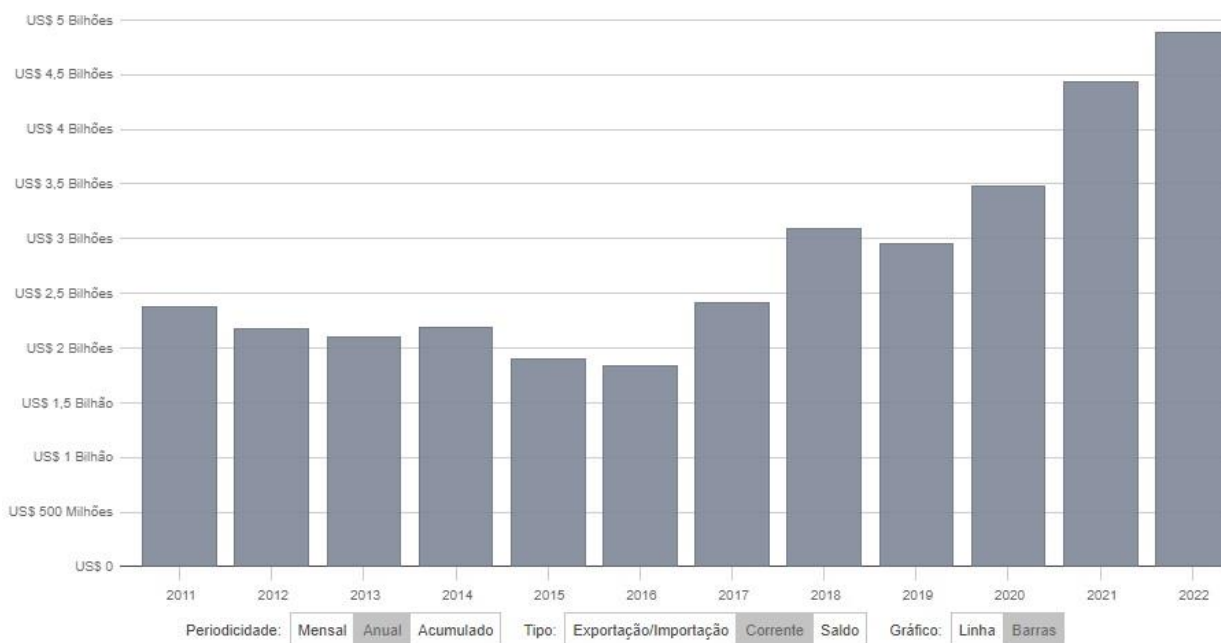
Marcos: Embora, não exista um acordo de livre comércio entre Brasil e Turquia, são várias as iniciativas institucionais para fomento das relações econômicas e comerciais. Em 2004, reuniu-se pela primeira vez a Comissão Econômica Conjunta. Ademais, em 2006, foi estabelecido o Conselho Empresarial Misto, entre a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e o Comitê de Relações Econômicas Externas da Turquia (DEIK, na sigla em turco), por meio do qual vários mecanismos bilaterais para fomento do comércio foram criados. Em 2020, após contatos diplomáticos, o governo da Turquia encerrou investigações de salvaguardas sobre produtos de aço provenientes do Brasil. Na última edição da Comissão Conjunta de Alto Nível de Cooperação, os ministros concordaram em continuar trabalhando para ampliar, equilibrar e

³⁴⁵ As redes diplomáticas dos dois países se ampliaram de forma substancial ao longo das últimas duas décadas. Segundo a edição recente do *Global Diplomacy Index*, a Turquia ocupa a sexta posição em número de missões diplomáticas (235), enquanto o Brasil está em oitavo lugar (222). Apenas os países do P5 superam a Turquia (a Rússia conta com 242 missões), com a Alemanha na sétima posição. São números muito superiores não apenas à média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), mas também à média dos membros do G20. Os aumentos também se deram nos corpos diplomáticos: o Brasil tem cerca de 1,4 mil diplomatas, a Turquia cerca de 2,2 mil. Contudo, aqui ainda há grande diferença para as potências ocidentais (o Reino Unido conta com mais de quinze mil diplomatas, e a Alemanha chega a quase doze mil).

diversificar o comércio e os investimentos entre os dois países, inclusive mediante a convocação, em 2022, da próxima reunião da Comissão Econômica Conjunta.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Desafios: Há divergência atual envolvendo o porta-aviões São Paulo, comprado da França em 2000 e desativado pelo Brasil em 2017. Uma empresa turca comprou o antigo porta-aviões em 2021 para que fosse desmantelado na Turquia, no entanto o governo proibiu a atracação do navio, sob a justificativa de presença de grandes quantidades de amianto (material tóxico), o que ocasionou o retorno da embarcação ao Brasil. O navio regressou às águas brasileiras, mas foi proibido de atracar. No dia 18 de dezembro de 2022, foi solicitada autorização para que a embarcação possa atracar no porto de Suape, em Pernambuco, a fim de que sejam realizados os devidos ajustes para seu reenvio para a Turquia.

Investimentos: Os países não possuem acordo bilateral para a proteção de investimentos em vigor, entretanto, os investimentos mútuos têm se ampliado, muito em função do acordo turco-brasileiro para evitar a dupla tributação, promulgado em 2013. Entre os setores com capital brasileiro estão infraestrutura, equipamentos de climatização e produção de sucos; do lado turco, os investimentos são encabeçados na produção de fibras e têxteis. Há, ademais, interesse do Brasil quanto à captação de investimentos da Turquia no setor de infraestrutura³⁴⁶. Por meio de ações como o seminário *Invest in Brasil Infrastructure* – Edição Turquia, realizado em outubro de 2020 pela Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil) –, foram apresentadas oportunidades para autoridades e representantes empresariais turcos. A empresa Metal Frio está presente com unidade de produção de refrigeradores comerciais na região de Manisa; a Votorantim é controladora de 18 unidades produtoras de cimento; e a Cutrale participa de *joint venture* em unidade de beneficiamento de cítricos na região de Antália. Em 2006, foi firmado acordo de cooperação entre a Petrobras e a turca TPAO para prospecções de petróleo no mar Negro; porém, malograda a tentativa de encontrar recursos, a cooperação chegou ao fim em 2009.

Cooperação

Cooperação Técnica: A evolução da cooperação técnica foi discutida durante a visita do chanceler turco, e foi colocada em destaque a experiência que ambos os países possuem em relação ao oferecimento de cooperação para o desenvolvimento. Encontra-se em fase final de negociação o Acordo Básico de Cooperação Técnica entre Brasil e Turquia.

Ciências, Tecnologia e Inovação: Em 2022, os ministros Çavusoglu e França decidiram dar continuidade às negociações de dois protocolos: “Cooperação em Ciência e Tecnologia entre o Conselho de Pesquisa Científica e Tecnológica da Turquia (TUBITAK) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)” e “Cooperação em Intercâmbio de Bolsas de Estudo entre a Presidência para Turcos no Exterior e Comunidades Afins (YTB) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) do Brasil”.

Turismo: Em 2001, acordo bilateral sobre fim da exigência de vistos é firmado pelos países, o que contribuiria para o aumento substancial no fluxo de turistas desde então. Turquia e Brasil são países com perfis turísticos distintos, muito em virtude de suas localizações no planeta; a proximidade de grandes centros e a confluência entre vários continentes dá aos turcos posição privilegiada para receber visitantes, figurando entre os dez maiores destinos do planeta. Para efeito de comparação: em 2014, ano em que sediou a Copa do Mundo, o Brasil recebeu pela primeira vez mais de seis milhões de visitantes estrangeiros – apenas a cidade de Antália, na costa mediterrânea, recebeu 11,5 milhões de visitantes no mesmo período. Isso faz com que o turismo

³⁴⁶ Hoje, os turcos ocupam a segunda colocação em número de contratos internacionais no setor, atrás apenas da China.

ganhe contornos diferentes: para o Brasil, ganha importância o grande aumento no fluxo de visitantes à Turquia, estimulado por medidas como o fim da exigência de vistos para turistas, estabelecido em bases recíprocas. Desde 2010 há voos diretos da Turkish Airlines entre São Paulo e Istambul. Para a companhia turca, os voos para a América Latina não são rentáveis, mas acabam sendo utilizados para que a empresa ganhe prestígio e, por consequência, fortaleça a imagem da Turquia como um todo. Em 2022, Brasil e Turquia renovaram acordo de cooperação para promoção do turismo entre os países³⁴⁷.

Contatos Humanos e Temas Consulares: Há pouco mais de dois mil brasileiros morando na Turquia. O Brasil possui consulado-geral em Istambul.

Cultura: Há grande convergência entre Brasil e Turquia no que concerne a capacidades de *soft power*. Os dois países são conhecidos pelas suas produções literárias e na área de teledramaturgia, que são exportadas para boa parte do mundo; houve grande crescimento na área cinematográfica, assim como são cada vez mais comuns cantores e outros artistas dos dois países sendo veiculados em meios de comunicação de todo o planeta. Institucionalmente, desde 2011 opera em São Paulo, com filiais em Brasília e Rio de Janeiro, o Centro Cultural Brasil-Turquia (CCBT), que visa a promover o diálogo, a compreensão, o respeito, o entendimento intercultural e a coesão social. Há parcerias entre o CCBT e universidades e instituições culturais brasileiras, com a promoção do idioma turco. Houve assinatura do Memorando de Entendimento sobre Cooperação para as comemorações do Bicentenário da Independência do Brasil em 2022 e do Centenário da República da Turquia em 2023. Em 2022, os ministros Çavusoglu e França também decidiram ativar a Comissão Mista Cultural, criada em 1995, ao mesmo tempo em que se comprometeram com a célere conclusão das negociações para assinatura do Acordo de Coprodução Audiovisual.

Saúde: Os impactos da pandemia de COVID-19 sob as mais diversas áreas têm sido discutidos bilateralmente.

IV. Relações Brasil-Israel

Marcos: As relações Brasil-Israel remontam à atuação de Oswaldo Aranha, em 1947, na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) que levaria à (re)criação do Estado de Israel em 1948. As relações diplomáticas foram estabelecidas em 1949. Café Filho, vice-presidente de Vargas, faz a primeira visita a Israel em 1951. A primeira visita presidencial à Israel seria realizada apenas em 2010, pelo presidente Lula, mesmo ano em que entrou em vigor o Acordo de Livre Comércio Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)-Israel. A primeira visita ao Brasil foi realizada pela chanceler Golda Meir, em 1959. O primeiro chefe de Governo israelense a fazê-lo seria Benjamin Netanyahu, em 2019, por ocasião da posse do presidente Jair Bolsonaro.

³⁴⁷ Os ministros de Turismo do Brasil, Carlos Brito, e de Negócios Estrangeiros da Turquia, Mevlüt Çavuşoğlu, assinaram documento que busca fortalecer e ampliar o fluxo turístico turco e brasileiro em ambos os territórios. Entre as ações previstas estão a troca de informações relacionadas a estatísticas, pesquisas de mercado, política e legislação do setor; investimentos e promoção turística; troca de experiências em segmentos turísticos, como ecoturismo e turismo cultural, religioso, histórico e acessível; e ações de qualificação com intercâmbio de especialistas e boas práticas. O acordo, assinado em 1995, é válido por cinco anos, com renovação automática por igual período.

Embaixada: Legação do Brasil em Tel Aviv foi aberta em 1951, sendo elevada a embaixada em 1958. Israel abre embaixada no Brasil em 1955. Em 2019, Brasil inaugurou escritório da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil) em Jerusalém.

Coordenação Política

Instâncias: Mecanismo de Consultas Brasil-Israel em Assuntos Estratégicos (2019). Na primeira reunião, que correu em maio de 2019, em Brasília, participaram diplomatas, membros das Forças Armadas e agentes de inteligência.

Visitas de Alto Nível: Presidente Jair Bolsonaro visitou Israel em março de 2019, quando Netanyahu reforçou apoio ao ingresso do Brasil na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e firmaram-se acordos em matéria de defesa, ciência, tecnologia e inovação e serviços aéreos. Em março de 2021, o chanceler Ernesto Araújo liderou a visita de comitiva com representantes do Parlamento e de diversos ministérios. Nessa visita, o Brasil afirmou apoio aos Acordos de Abraão e criticou a investigação da situação dos palestinos pelo Tribunal Penal Internacional (TPI). A comitiva buscou aprofundar a cooperação bilateral em áreas como saúde, tecnologia, inovação, educação, defesa, segurança, agricultura, ciência e pesquisa espacial, entre outras.

Discurso Oficial: As relações Brasil-Israel são históricas, destacando-se figuras como Oswaldo Aranha, que contribuiu para a criação do Estado de Israel, Aracy de Carvalho Guimarães Rosa e do embaixador Luiz Martins de Souza Dantas, designados “Justos entre as Nações” pelo “Yad Vashem”. Além disso, os países compartilham os ideais de liberdade, democracia, economia de mercado, justiça e paz, a busca da prosperidade para seus povos, o combate a xenofobia, intolerância e discriminação, especialmente, o antissemitismo. O governo Bolsonaro aproximou-se do governo Benjamin Netanyahu pela afinidade principiológica entre os dois líderes, não obstante, o Brasil mantém o diálogo com o governo liderado por Yair Lapid, formado em junho de 2021.

Convergências

Convergências Multilaterais: O Brasil de Bolsonaro adotou postura mais favorável aos interesses de Israel, tendo-se absterido em relação à adesão da Palestina na União Postal Universal (UPU) e buscado uma posição que garanta maior equilíbrio na questão israelo-palestina, uma vez que se considera que até o governo Dilma Rousseff, o Brasil favorecia a posição palestina, tanto no Conselho de Direitos Humanos (CDH), quanto na AGNU. O Brasil declarou que considera a investigação contra Israel no TPI um desserviço à paz na região.

Convergências Plurilaterais: A solidariedade a Israel pode ser ilustrada com a adesão, em novembro de 2021, à Aliança Internacional de Memória do Holocausto (IHRA, na sigla em inglês), na qualidade de membro observador.

Convergências Regionais: Apesar de geograficamente distantes, Brasil e Israel apoiam mutuamente seus interesses regionais. No âmbito da regional brasileiro, Israel alinha-se com o Brasil de Bolsonaro, reconhecendo o governo venezuelano de Juan Guaidó. O Brasil, por sua vez, ofereceu bons ofícios para que as relações entre Israel e Bolívia fossem retomadas. No âmbito médio-oriental, o Brasil apoia os Acordos de Abraão e a normalização das relações com países

árabes e africanos como o Marrocos, Sudão e Bahrein, bem como o plano para a Palestina, proposto pelo presidente Donald Trump e apoiado por Israel (“Paz para prosperidade: uma visão para melhorar as vidas dos povos palestino e israelense” de 2019). O Brasil tem reiteradamente expressado sua solidariedade em relação à Israel diante de ataques palestinos contra sua população civil, como o que ocorreu em maio de 2021.

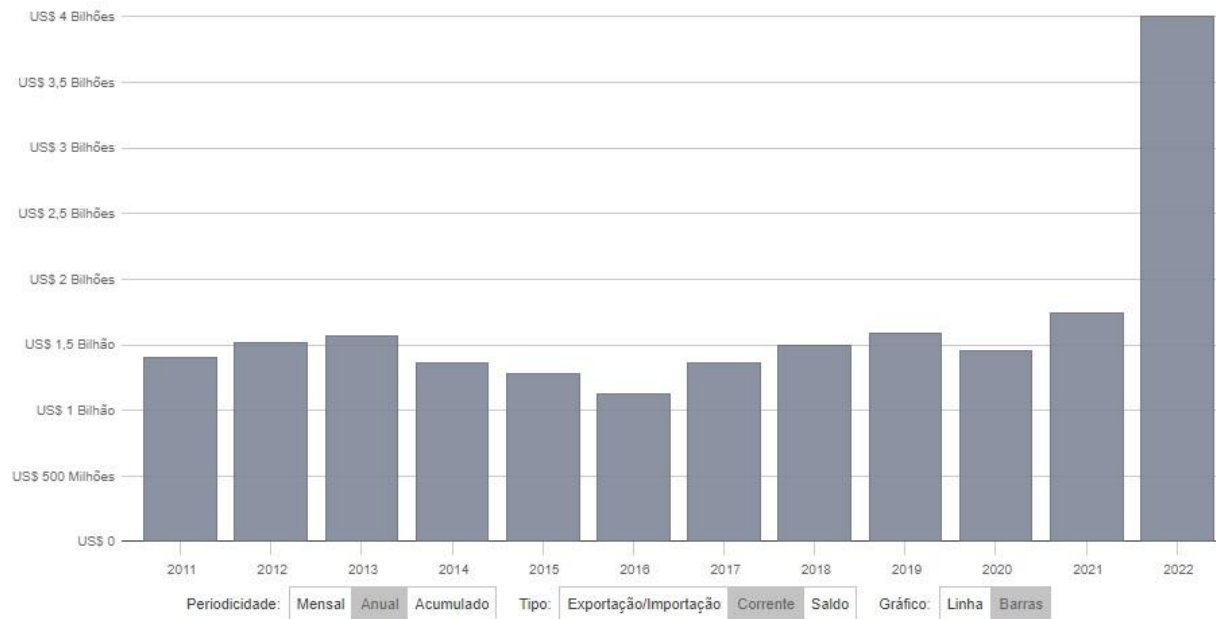
Segurança e Defesa: Assinado na visita de Bolsonaro a Israel, em 2019, o Acordo sobre Cooperação em Questões Relacionadas à Defesa, aprovado em março de 2022 pelo Congresso Nacional brasileiro, demonstra o aprofundamento da cooperação em Defesa. Na mesma visita, foram firmados o Acordo para Cooperação em Segurança Pública, Prevenção e Combate ao Crime Organizado; e o Memorando de Entendimento entre o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e o Israel National Cyber Directorate para Cooperação na Área de Segurança Cibernética.

Comércio

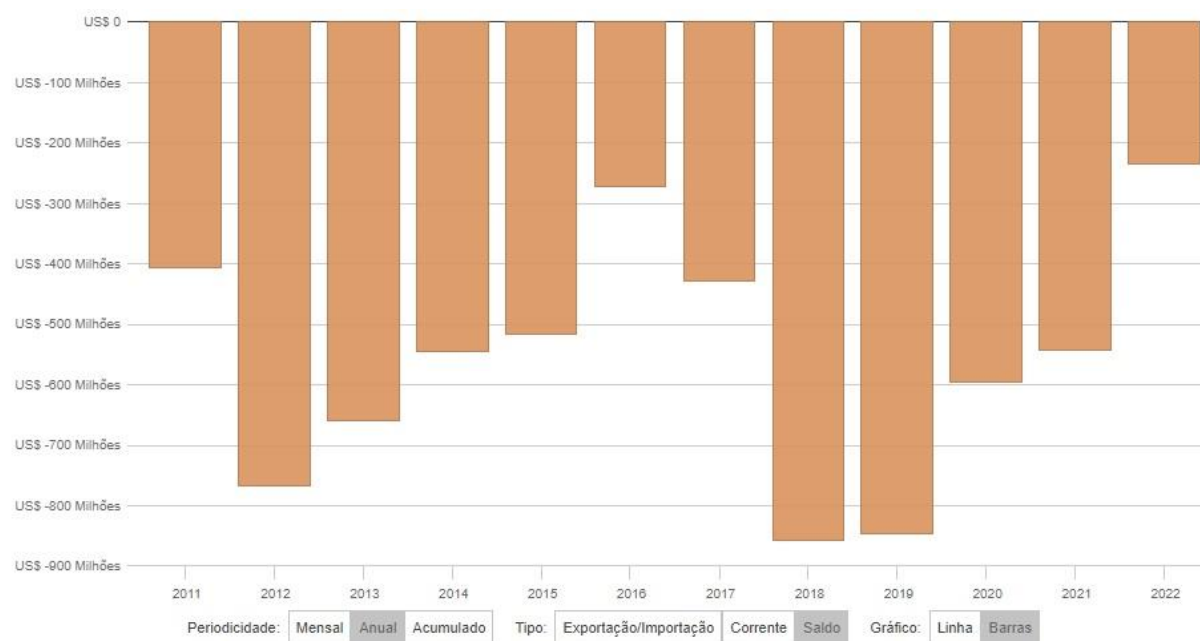
Marcos: O Acordo de Livre Comércio MERCOSUL-Israel, o primeiro acordo do bloco com um país de fora da América Latina, foi firmado em 2007 e entrou em vigor em 2010. Em 2019, concluiu-se o cronograma de desgravação das linhas tarifárias no âmbito desse acordo. O Acordo MERCOSUL-Israel prevê cinco categorias de tarifas aduaneiras, que seriam eliminadas imediatamente (Categoria A) a partir da entrada em vigor do acordo, ou em quatro (Categoria B), oito (Categoria C) e dez anos (Categoria D), em desgravações anuais em partes iguais. A Categoria E ficaria sujeita a preferências. Tendo entrado em vigor em 2010, o cronograma de desgravação para as linhas tarifária da Categoria D foi concluído em 2019.



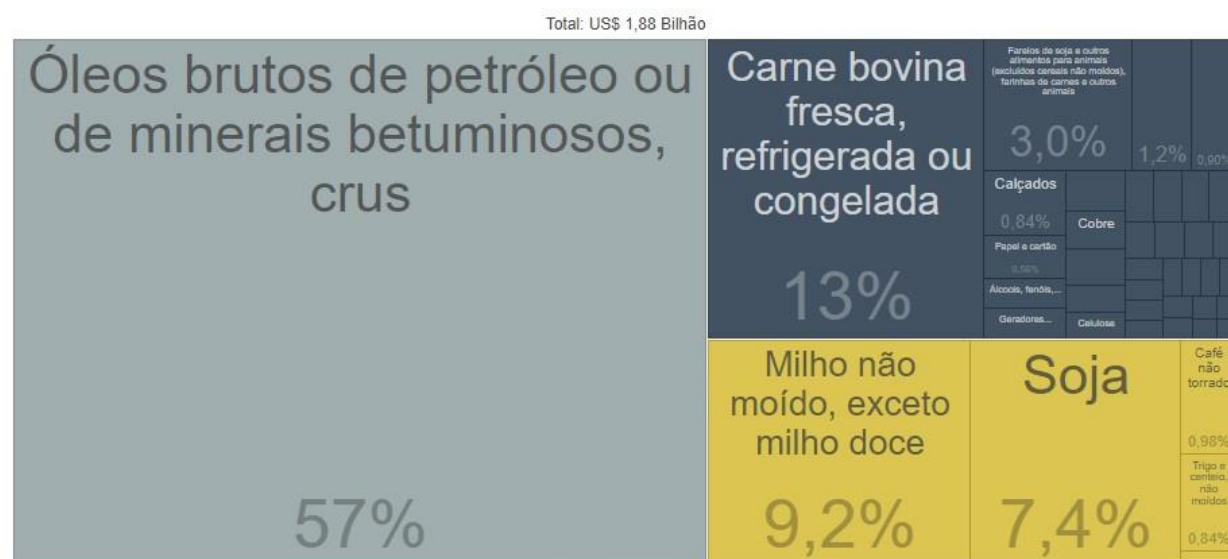
*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



Cor Seção ISIC Variação Absoluta

*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.



*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Investimentos: Os investimentos entre os dois países ainda são incipientes, entretanto se destacam a presença crescente de *fintechs* israelenses que operam no mercado de meios de pagamentos brasileiro (PayKey, MeneyNetint, Rapyd, entre outras) e o investimento de *venture capital* brasileiro em *startups* israelenses³⁴⁸.

Cooperação

Contatos Humanos e Temas Consulares: O Brasil abriga a segunda maior comunidade judaica da América Latina, com mais de cem mil membros, enquanto Israel é lar aproximadamente quinze mil brasileiros, além de receber, anualmente, 50 mil turistas brasileiros.

Ciência, Tecnologia e Inovação: O Brasil tem grande interesse na cooperação em ciência, tecnologia e inovação com Israel, uma vez que o país é um dos principais polos de tecnologia do mundo e conta com um ecossistema de inovação bastante favorável³⁴⁹. Na visita presidencial de 2019, foi firmado o Acordo para Cooperação em Ciência e Tecnologia, que permitirá o planejamento mais adequado das atividades bilaterais e a aproximação dos ecossistemas de inovação brasileiro e israelense. Na mesma ocasião, a ApexBrasil e a ABVCAP promoveram o programa *ScaleUp in Brazil*, com o objetivo de atrair de *startups* israelenses³⁵⁰ para o Brasil. Os setores de *cybertech*, que incluem serviços e ferramentas de segurança cibernética e proteção de dados para uso civil e militar; *agrotech*³⁵¹ e *bluetech*³⁵² são apontados como áreas potenciais de cooperação bilateral.

Saúde: No contexto da pandemia de COVID-19, Brasil e Israel estabeleceram o Plano de Cooperação na Área da Saúde e da Medicina entre Ministérios da Saúde para os Anos 2019-2022

³⁴⁸ Para mais informações, consultar: <https://fintechsbrasil.com.br/2021/12/01/fintechs-israelenses-invadem-o-brasil-rapyd-e-personetics-desembarcam-em-2022-seguindo-paykey-e-moneynetint/>.

³⁴⁹ Israel investe 4,3% do produto interno bruto (PIB) em pesquisa e desenvolvimento; ocupa o quinto lugar no *ranking* de inovação da Bloomberg (2019), enquanto o Brasil está em 45º; e o 20º no *Global Competitiveness Report 2018*, enquanto o Brasil está em 72º.

³⁵⁰ Israel cria aproximadamente 600 empresas ao ano e suas *startups* recebem investimento de todo o mundo. Israel é o país que, relativamente, mais exporta serviços de tecnologia da informação e comunicação no mundo.

³⁵¹ Tecnologias avançada aplicadas à agropecuária.

³⁵² Tecnologias relacionadas aos recursos hídricos e aos recursos marinhos.

e assumiram o compromisso de trabalhar juntos para o desenvolvimento vacinas, tratamentos e medicamentos. Nesse aspecto, a visita da comitiva do chanceler Ernesto Araújo visitou, em 2021, o Centro Médico Sourasky (Hospital Ichilov) que desenvolvia os ensaios clínicos do *spray* nasal para tratamento da COVID-19.

Outras Áreas: No âmbito da cooperação humanitária, em janeiro de 2019, Israel enviou cerca de 130 pessoas para ajudar nas buscas em Brumadinho e os dois países coordenaram esforços para repatriar seus cidadãos da Bolívia, em março de 2020, em razão da pandemia. Israel também enviou apoio para combater incêndios na Amazônia em setembro de 2019. A cooperação energética deve ser impulsionada pela descoberta de gás no campo de Leviathan³⁵³ por meio da troca de experiências em relação às melhores práticas na exploração de gás. Destacam-se ainda a assinatura do Acordo sobre Serviços Aéreos, em 2019 e a prospecção para participação brasileira no projeto israelense Beresheet-2, que tem por objetivo levar espaçonave à Lua em 2024.

V. Brasil e a questão israelo-palestina

Para mais detalhes sobre a questão israelo-palestina, ver a seção específica sob o tópico 3.12.2.

a) Gênese da questão e início do envolvimento brasileiro

O princípio do envolvimento brasileiro com a questão israelo-palestina tem relação com a própria criação da questão, no contexto da Organização das Nações Unidas (ONU), relativa ao destino da Palestina mandatária, após o Reino Unido abrir mão da tutela, no pós-Segunda Guerra Mundial. Na época, a política externa brasileira mantinha alinhamento com os Estados Unidos (EUA), o que se refletia nos votos convergentes dentro da ONU (em tendência que se estenderia até meados da década de 1970). Exemplo foi a indicação de Oswaldo Aranha, americanófilo e que havia sido embaixador em Washington entre 1934 e 1937, para chefiar a missão brasileira junto à ONU. Quando aceitou o convite do presidente Dutra, Aranha se preocupava com a situação internacional do Brasil e, sobretudo, com a fragilização das relações com os EUA desde o fim da Segunda Guerra Mundial, com a solidariedade brasileira para com os Aliados durante a guerra não tendo gerado frutos após o fim do conflito. Para Aranha, o Brasil deveria mostrar-se aos EUA como peça importante na aliança contra os desafios da Guerra Fria, e sua atuação na ONU seria oportunidade de atenuar a assimetria vivida com os EUA.

Em março de 1947, Aranha acabaria eleito presidente das duas sessões da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU)³⁵⁴: a primeira, extraordinária, em abril e maio, e a segunda, ordinária, em novembro. Na sessão extraordinária, convocada a pedido britânico, Aranha fez com que o item único da pauta fosse a proposta de partição, impedindo que outras questões fossem examinadas, notadamente a proposta de delegações árabes de discutir a imediata independência da Palestina; dois planos foram sugeridos, um com a partilha da Palestina em dois Estados, um árabe

³⁵³ Estima-se que o campo de Leviathan pode atender às necessidades domésticas de Israel por 40 anos.

³⁵⁴ Destaca-se, nesse contexto, o papel desempenhado por Oswaldo Aranha tanto no âmbito da 1ª Sessão Especial da AGNU, no âmbito da qual foi criado o *United Nations Special Committee on Palestine* (UNSCOP), que proporia o plano de partilha, quanto no da segunda sessão ordinária, em que foi aprovada a partilha da Palestina (solução de dois Estados), com voto favorável do Brasil na Resolução 181.

e um judeu, e outro com um Estado federal composto de duas unidades políticas, uma árabe e uma judia. Na sessão ordinária, foi aprovada a Resolução 181, relativa à proteção dos lugares sagrados, ao estatuto internacional de Jerusalém e ao Plano de Partilha da Palestina; o Brasil votou a favor, embora tenha, sem sucesso, votado a favor de proposta dos países árabes de encaminhar a questão à opinião consultiva da Corte Internacional de Justiça (CIJ) antes do pleito, moção que foi derrotada. O voto favorável do Brasil, à época, foi justificado com a percepção de que a partilha era a única solução plausível dentro das circunstâncias, ainda que fosse evidente que nem os palestinos nem os Estados árabes aceitaram a proposta.

b) Primeiros anos após a criação do Estado de Israel

Em maio de 1948, seria criado o Estado de Israel, no dia final do mandato britânico na Palestina. Em nova sessão extraordinária, o Brasil votou favoravelmente à nomeação de um mediador para tentar conciliar árabes e judeus, por meio da Resolução 186, diante dos obstáculos encontrados para a implementação do Plano de Partilha votado no ano anterior; contudo, no dia seguinte, com a retirada dos ingleses, tropas dos vizinhos árabes invadiram a Palestina e deram início à primeira guerra árabe-israelense, o pináculo de tensões que se acumulavam desde a sessão ordinária de 1947.

Em sua “guerra de independência”, Israel triunfaria, rechaçando os ataques e expandindo em quase 40% o território que se lhes havia atribuído pela Resolução 181. Em Jerusalém, internacionalizada por força da Resolução 181, a cidade velha ficou em mãos árabes e a cidade nova com os judeus. Consequência desse evento seria a *nakba*, o deslocamento forçado de cerca de 700 mil palestinos para países vizinhos, sobretudo Jordânia e Egito. O Brasil passaria a adotar posição equidistante diante da questão, sobretudo por conta da preocupação com o respeito ao estatuto de Jerusalém³⁵⁵. Exemplo disso foi a abstenção na votação que definiu a admissão de Israel na ONU em 1949³⁵⁶; por outro lado, no mesmo ano, reconheceu-se Israel, sendo estabelecidas relações diplomáticas. Em 1952, foi criada a Legação do Brasil em Tel Aviv, elevada, em 1958, à categoria de Embaixada. Em 1951, Israel inaugurou sua Embaixada no Brasil no Rio de Janeiro sendo, posteriormente, transferida para Brasília³⁵⁷.

Em 1948, o Brasil votou a favor tanto da criação da Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA, na sigla em inglês), quanto da Resolução 194 da AGNU sobre a conciliação do conflito e o direito de retorno dos palestinos. Considerando a pouca, ou nenhuma, disposição de Israel e Jordânia, que, armados, ocupavam Jerusalém, de estabelecerem diálogo construtivo e viabilizarem esforços de conciliação e respeito às resoluções já votadas sobre o regime de internacionalização da cidade, as expectativas brasileiras quanto a avanços substantivos na matéria eram pessimistas.

Na 4ª Sessão Ordinária da AGNU (1949), o Brasil tinha opinião favorável à internacionalização de Jerusalém, tendo votado favoravelmente à confirmação da Resolução 181 e à outorga da questão ao Conselho de Tutela. Porém, a aplicação do Plano de Partilha teve

³⁵⁵ A política externa brasileira para Israel do pós-Segunda Guerra Mundial até o final da década de 1960 é caracterizada pela equidistância em relação ao conflito israelo-palestino, embora alguns analistas indiquem não haver uma linha diplomática estabelecida para a região.

³⁵⁶ O Brasil absteve-se na votação, em razão do desrespeito ao *status* de Jerusalém (encontrava-se ocupada por Israel e pela Transjordânia) e ao tratamento da questão dos refugiados palestinos.

³⁵⁷ Quanto ao relacionamento entre Brasil e Israel na década de 1960, destacam-se, em 1962, a assinatura de acordo de cooperação técnica; em 1963, a pressão israelense em favor da mudança da embaixada brasileira para Jerusalém e, em 1966, a assinatura do Convênio sobre a Utilização da Energia Nuclear para Fins Pacíficos.

dificuldades relativas a temores das grandes potências de participação de inimigos. A respeito disso, Cyro de Freitas-Valle chamou a atenção, na abertura da AGNU de 1949, para o abandono do “espírito de São Francisco”, afirmando ser “extremamente difícil manter o equilíbrio numa estrutura cujas fundações tenham sido assentadas sob os auspícios de um grupo de países que [...] perdeu a capacidade de compreensão mútua e começou a trilhar caminhos antagônicos no campo da segurança coletiva”.

c) Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I)

Apesar do Acordo Geral de Armistício, entre Israel e os países árabes, instrumento que serviria de transição até a almejada paz definitiva, o estado de beligerância se manteve, com choques eventuais. Em 1950, o Egito bloquearia o canal de Suez e o golfo de Ácaba, medida que levaria Israel a acionar o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) com o intuito de que se levantassem as restrições impostas. A situação se agravaria em 1956, com o anúncio pelo general Abdel-Nasser da nacionalização do canal de Suez, medida que feriu interesses de vários países ocidentais e de Israel. Após a ocupação do Sinai e de Gaza por tropas egípcias, viria resposta israelense por meio de ofensiva em direção ao Sinai, tomando a península. Após tentativa de cessar hostilidades, o Egito rejeita ultimato de França e Reino Unido, que decidem intervir militarmente. Sem a possibilidade de ação do CSNU, por conta dos vetos de França e Reino Unido, foi convocada uma Assembleia Especial de Emergência em novembro de 1956. Nesta, sob os auspícios da resolução *Uniting for Peace*, a AGNU pôde agir em questões relativas à manutenção da paz, que seria atribuição exclusiva do CSNU, pois este se encontrava paralisado pelo veto. Na reunião, foram aprovadas quatro resoluções que pediam o imediato cessar-fogo e a restauração da navegação no canal de Suez, além de delinear o que seria a primeira Força Internacional de Emergência das Nações Unidas (UNEF I, na sigla em inglês).

Na AGNU de 1956, o representante brasileiro Cyro de Freitas-Valle defendeu a retirada das tropas israelenses e a evacuação de franceses e britânicos³⁵⁸. Diante do impasse na implementação do sistema de segurança coletiva consagrado na Carta da ONU, outra inovação acabou sendo introduzida na Assembleia Especial de Emergência: um novo tipo de forças armadas, para a “manutenção da paz”, não prevista na Carta. A UNEF, foi, assim, uma força simbólica, sem participação das grandes potências. Destinava-se não ao combate, e sim à supervisão do cessar-fogo, à retirada das forças francesas, inglesas e israelenses do Sinai, e a instaurar uma zona-tampão entre Egito e Israel. Foi enviada ao Egito com o consentimento das partes em conflito. Após marchas e contramarchas, ingleses, franceses e israelenses retiraram-se do Sinai e de Gaza no início de 1957, sem que o Egito renunciasse à nacionalização do canal.

A UNEF entrou em operação em novembro de 1956, com participação do Brasil de janeiro de 1957 a junho de 1967, quando foi encerrada. Em 1957, contava com 6 mil efetivos, número que diminuiria ao longo dos anos, até chegar a 3,4 mil efetivos, em 1967. Dez países contribuíram com tropas, sendo que Índia, Canadá, Iugoslávia e Brasil, em ordem decrescente, foram os que enviaram os maiores contingentes. O Batalhão do Suez, como ficou conhecido no Brasil o grupo de militares que participou da UNEF, atuou no setor de Gaza, em Al-Arich e em Ras El Naqb. Militares brasileiros comandaram a UNEF: de janeiro a agosto de 1964, o general Carlos Paiva Chaves, e de janeiro de 1965 a janeiro de 1966, o general Syseno Sarmento.

³⁵⁸ Quanto ao posicionamento do Brasil, ressalta-se que o País defendeu a retirada das tropas israelenses, francesas e britânicas do canal de Suez, votou afirmativamente a uma série de resoluções da AGNU a respeito do conflito, incluindo a criação da UNEF I, e participou da missão com o Batalhão de Suez, tendo-a liderado nos anos finais.

Na Guerra dos Seis Dias (1967), apesar de sofrer com os efeitos do conflito sobre a UNEF I, o Brasil tem participação multilateral discreta, embora tenha votado favoravelmente à Resolução 242 do CSNU, cujo texto-base partiu de iniciativa brasileiro-argentina.

d) Crescente interesse da política externa brasileira pelo Oriente Médio

O Oriente Médio despontaria como ponto de interesse para a diplomacia brasileira na década de 1960, diante da necessidade de ampliação do escopo de fornecedores de petróleo. Já em 1964, o Itamaraty prestou auxílio à Petrobras e ao Instituto Brasileiro do Café (IBC) na venda de café brasileiro e na compra de petróleo da Argélia e do Egito. Laços com Síria, Líbano e Jordânia foram aprofundados, ao mesmo tempo em que relações foram estabelecidas com Arábia Saudita, Iraque, Emirados Árabes Unidos (EAU) e Kuwait. No fim da década, foi proposta a criação do Grupo de Coordenação do Comércio com os Países Árabes (COARABE), e estabelecido um escritório-entrepósito do IBC no Líbano. Ao mesmo tempo, Israel buscou, sem sucesso, fazer com que o Brasil mudasse sua embaixada para Jerusalém.

Em 1967, na sequência quase que imediata da saída da UNEF, egípcios, sírios e jordanianos atacaram os israelenses, que reagiram de forma fulminante e, em apenas seis dias, tomaram as colinas de Golã, a Cisjordânia, o Sinai e a Cidade Velha de Jerusalém. A atuação brasileira ocorreria em sessão de emergência da AGNU e nas reuniões do CSNU, de forma relativamente discreta e focando questões humanitárias, como no apoio à Resolução 237, que instava Israel a respeitar as Convenções de Genebra. Ademais, o Brasil, ao lado da Argentina, redigiu o texto-base da Resolução 242, que determinou as fronteiras israelo-palestinas da forma como o país defende até hoje.

Na década de 1970, o Brasil assume nova retórica para a questão israelo-palestina, em bases que foram consideradas nacionalistas e pragmáticas por parte da literatura, dados os imperativos econômicos derivados do Choque do Petróleo e da implementação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), que envolveu petróleo e petrodólares. Também naquele momento interessava ao Brasil o apoio dos países árabes e de maioria muçulmana nas discussões sobre a “Questão das Hidrelétricas”, na ONU, assim como esses países virão a tornar-se mercado importante para a indústria armamentista e bélica brasileira.

Era evidente a inter-relação entre a questão econômica e a conduta adotada pelo Brasil no Oriente Médio. Em outubro de 1973, o Egito ataca Israel de surpresa, ao mesmo tempo em que a Síria invade Golã, com apoio de outros países árabes e auxílio soviético, no feriado do Dia do Perdão (Yom Kippur); os israelenses receberam socorro dos EUA; o cessar-fogo seria observado no mês seguinte, mas haveria uma pesada consequência econômica: o aumento dos preços do petróleo, pelos países árabes produtores, levaria ao primeiro choque do produto.

O Brasil vivia o contexto do “milagre econômico”, que demandava a manutenção da capacidade energética brasileira. O choque do petróleo quadruplicou o preço do produto, fazendo com que a “diplomacia do interesse nacional” se aproximasse pragmaticamente de grandes exportadores petrolíferos, como o Iraque e a Arábia Saudita. Houve maior propensão a posicionamento acerca dos temas regionais, com apoio às causas árabes e aos palestinos, além da participação dos petrodólares abundantes nos empréstimos brasileiros; ademais, aumentou a pressão de africanos e árabes contra o apoio que o Brasil ainda dava aos regimes da África do Sul e de Portugal, que incluiu boicote diplomático. A política externa brasileira, assim, transigia de princípios e retóricas e passava a adotar posições concretas para o Oriente Médio. Essas mudanças de posição, no “pragmatismo responsável e ecumênico” (PRE) de Geisel e Azeredo da Silveira,

assumiram contornos de políticas de governo, com ações concretas em um novo paradigma de política externa, sem jamais deixar de evocar a Resolução 242 e de pedir o respeito às fronteiras anteriores à Guerra dos Seis Dias.

Quando da ascensão do governo Geisel, a política exterior brasileira já passava por processo de diversificação da dependência estrangeira, tendo ganhado magnitude a causa palestina no período. Esse fenômeno guarda relação com o aumento da relevância do movimento terceiro-mundista, ao mesmo tempo que a conduta israelense era percebida como intransigente e inaceitável, sendo condenada por um número cada vez maior de países.

Quanto à atuação diplomática brasileira nesse contexto, marcada por pragmatismo alinhado a uma defesa histórica do direito à autodeterminação, é importante apontar a AGNU de 1974, quando Yasser Arafat foi recebido na ONU e foram aprovadas a Resolução 3236, que reafirmou “os direitos inalienáveis do povo palestino na Palestina” à autodeterminação sem entraves, à independência e à soberania nacionais, reconhecendo ainda que o povo palestino era parte principal para o estabelecimento de uma paz justa e durável no Oriente Médio, e a Resolução 3237, que concedeu à Organização para a Libertação da Palestina (OLP) o estatuto de observador na AGNU e em todas as conferências internacionais das Nações Unidas. Houve comportamento peculiar do Brasil nesse processo: por um lado, votou a favor do convite à OLP para, representando o povo palestino, participar das deliberações na AGNU (A/RES/3210); por outro lado, não votou na Resolução 3236, embora tenha sido favorável à Resolução 3237. Em 1975, foram estabelecidas relações com a Palestina, com a OLP designando representante, que atuaria junto ao escritório da Liga Árabe em Brasília.

Os próximos anos seriam críticos para a região, com o Líbano sendo invadido por tropas da Síria em 1976 e a ascensão de Menachem Begin em Israel, que colocou fim a três décadas de governos trabalhistas e buscou promover assentamentos israelenses em territórios ocupados. No contexto da AGNU de 1977, a política brasileira continuaria a se basear na convicção de que a situação que prevalecia na região era injusta e que qualquer solução que não levasse em conta a questão dos territórios ocupados, bem como a situação do povo palestino, seria ilusória e essencialmente transitória. O país defendia o cumprimento da Resolução 242 (1967) e reconhecia o direito do povo palestino e a OLP. Novamente percebem-se ações ambíguas da diplomacia brasileira. O Brasil apoiou a decisão da AGNU sobre a comemoração do dia 29 de novembro, dia em que fora aprovado o Plano de Partilha da Palestina em 1947, como Dia Internacional de Solidariedade ao Povo Palestino. Porém, o país se ausentou durante a votação da Resolução 31/20, que previa a criação de um Estado palestino na Faixa de Gaza e na Cisjordânia, com administração interina da ONU e posterior transferência à OLP. A prudência brasileira, justificada pela necessidade de se aprofundarem as discussões e o estudo sobre o tema, frustrou os delegados árabes e fazê-los saber que não poderiam contar com o apoio incondicional brasileiro.

e) Resolução 3379 (1975) da AGNU

A Resolução 3379, aprovada na AGNU em 1975, qualificava o sionismo como forma de racismo e de discriminação racial. O Brasil votou favoravelmente à resolução, fato que aponta inflexão do padrão de comportamento da diplomacia nacional, usualmente inclinada à conciliação.

A decisão brasileira foi condicionada por uma série de mudanças no cenário internacional, a exemplo da independência dos novos países africanos, outrora colônias de Portugal. Várias posições brasileiras, como a solidariedade a Lisboa, o não reconhecimento da República Popular da China (RPC) e uma atitude de equidistância no conflito do Oriente Médio, prejudicavam a

capacidade brasileira de iniciativa e arregimentação parlamentar. As retificações realizadas a partir de março de 1974 por Ernesto Geisel permitiram que o Brasil se libertasse de algumas pesadas hipotecas diplomáticas que inibiam sua atuação nas Nações Unidas. Na sessão daquele ano, a confrontação entre os EUA e os não alinhados teve seu ponto mais agudo quando do debate em torno da questão do Oriente Médio. Na ausência de progresso real nos entendimentos bilaterais, os países árabes usaram as possibilidades parlamentares para pressionar Israel, aumentando seu isolamento diplomático. No entanto, a decisão brasileira em votar favoravelmente à Resolução 3379 teve repercussão inesperada, em especial pela mobilização de associações judaicas que, no fim, fizeram com que o maior beneficiado desse entrechoque acabou sendo o próprio Estado de Israel. Isso porque a grande maioria do bloco ocidental cerrou fileiras em torno de Israel, algo inédito em muitos anos, em conduta militante e quase agressiva (exceções foram Portugal e Turquia, países em situação anômala, e abstenção de Grécia e Japão). Com isso, os contatos dos delegados brasileiros com muitas delegações europeias arrefeceram; além disso, o governo brasileiro tornou-se alvo fácil da militância norte-americana em favor dos direitos humanos e das acusações e críticas de importantes jornais. A imprensa norte-americana chamou atenção para o autoritarismo do regime militar brasileiro e as torturas por ele perpetradas, a exemplo da morte de Wladimir Herzog, jornalista de origem judaica, que teve grande repercussão, porque, convocado a depor, Herzog comparecera espontaneamente e de boa-fé. A reação no Brasil é enorme, com greves, protestos e a assinatura de manifesto contra a violência e um culto ecumênico realizado na catedral de São Paulo.

Embora seja difícil afirmar com segurança as motivações imediatas do voto brasileiro na Resolução 3379, é possível identificar a posição específica de Ernesto Geisel acerca do assunto. Em entrevista concedida mais de vinte anos depois da aprovação, o ex-presidente afirmaria que era contra a forma evasiva, típica da diplomacia, de posicionar-se, e contra abstenções em temas que poderiam desagradar aos EUA. Para Geisel, o Brasil deveria defender seu ponto de vista e votar segundo sua convicção. Além da crença do presidente de que o sionismo era mesmo racista, argumentou-se que o Brasil não tinha produção de armas suficiente que pudesse justificar, como suposto, o voto favorável à Resolução 3379. Ou seja, não procedia o argumento de que, com o voto, o governo pretendia agradar os países árabes com vistas a patrocinar a venda de armas de produção brasileira àqueles países, apesar de o Brasil ter tido efetivamente benefícios para sua indústria de defesa; remontam à época a grande demanda por aeronaves, armas e blindados brasileiros, em sua maior parte dos regimes baathistas, do Iraque e da Líbia, com seus petrodólares.

A resolução, cuja aprovação seria símbolo do *aggiornamento* da política externa brasileira na década de 1970, seria anulada somente em 1991, com a Resolução 4686, com copatrocínio e voto favorável brasileiro.

f) Retorno à equidistância e realismo

A posição pró-árabe seria relativizada no governo João Figueiredo. Em 1981, após Israel realizar ataque aéreo à usina nuclear de Osirak I, Saraiva Guerreiro descreveu, na ONU, o ato como “flagrante uso da força incompatível com a Carta de nossa Organização”. Ademais, Figueiredo condenou na AGNU a operação militar israelense no Líbano. Por outro lado, o país voltou a relativa equidistância e distanciamento dos problemas da região. Figueiredo, no mesmo discurso em que condenou a intervenção israelense, reconheceu o direito do país de viver em paz dentro de fronteiras internacionalmente reconhecidas.

A análise da conduta da diplomacia brasileira quanto à questão israelo-palestina permite vislumbrar o desenvolvimento de interesses sobre o Oriente Médio, com fulcro em princípios como a não intervenção e a política externa como meio de desenvolvimento. Sobretudo no período militar, o fluxo comercial ampliou-se, impulsionado pelo intercâmbio entre petróleo da região e produtos de defesa brasileiros, ainda que, no geral, os resultados tenham sido menos expressivos, com modestos investimentos árabes no Brasil.

A partir da redemocratização, o Brasil passa a ter posição mais presente nas discussões sobre a questão israelo-palestina, em postura que analistas consideram como de realismo. Exemplo dessa postura nos anos 1980 é o reconhecimento pela AGNU da proclamação do Estado da Palestina (voto favorável à Resolução 43/177), sem reconhecimento diplomático do Estado palestino. Também desde a redemocratização, o Brasil guia sua conduta pela equidistância, com o apoio à revogação da Resolução 3379, e pela defesa do Direito Internacional para a resolução dos litígios que ainda persistem.

O País apoiou as negociações internacionais na década de 1990, em Madri e em Oslo, além de ter participado da assinatura do tratado de paz entre Israel e o Reino da Jordânia, em outubro de 1994, e da primeira Cúpula Econômica Oriente Médio-Norte da África naquele ano. Ainda no governo Itamar, aceitou a abertura de delegação da Palestina em Brasília. Nos anos 2000, o Brasil, representado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), defendeu abertamente criação de um Estado palestino em seu discurso à AGNU em 2001; em 2004, houve a abertura de Escritório de Representação do Brasil em Ramalá e estabeleceu-se pelo Itamaraty o cargo de “Embaixador Extraordinário para o Oriente Médio”; em 2005, por iniciativa brasileira, foi lançada a Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA); em 2007, o Brasil participou da Conferência de Anápolis (o único latino-americano a fazê-lo de maneira plena), e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) assinou acordo de livre comércio com Israel.

De 2005 a 2010, o chanceler Celso Amorim esteve em Israel e na Palestina cinco vezes, e a política externa brasileira em relação ao conflito israelo-palestino experimentou período de grande atividade. O Brasil recebeu os chefes de Estado de Israel (2009) e da Palestina (2005, 2009 e para a posse presidencial de 2011). O presidente Lula, em março de 2010, realizou visita histórica a Israel e Palestina, a primeira oficial de um chefe de Estado brasileiro àqueles países.

Ainda em 2010, o Brasil reconheceu o Estado Palestino, tendo assinado acordo de livre comércio via MERCOSUL no ano seguinte. Durante o governo Dilma, o Brasil apoiou o pleito palestino de reconhecimento na ONU, sua elevação a Estado observador não membro e sua admissão na Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês).

Em 2014, o conflito entre Israel e Hamas escalou, culminando na Operação “Borda de Proteção” israelense na Faixa de Gaza, até agosto, quando foi anunciado cessar-fogo mediado pelo Egito. Naquele momento, o governo brasileiro condenou veementemente os bombardeios israelenses a Gaza como “uso desproporcional da força”. Condenou, igualmente, “o lançamento de foguetes e morteiros de Gaza contra Israel”. No auge da violência, o Brasil decidiu convocar seu embaixador em Tel Aviv para consultas, e o Brasil foi chamado “anão diplomático” pelo portavoz do Ministério das Relações Exteriores. O embaixador brasileiro retomou seu posto após o cessar-fogo. Em seu discurso na 69ª AGNU, em 2014, poucos meses após o conflito, a presidenta Dilma Rousseff reiterou que “não podemos permanecer indiferentes à crise israelo-palestina, sobretudo depois dos dramáticos acontecimentos na Faixa de Gaza” e criticou: “esse conflito deve ser solucionado e não precariamente administrado, como vem sendo”. Entre 2015 e 2016, o

indicado pelo governo israelense para assumir a embaixada em Brasília não recebeu *agrément* do governo brasileiro.

Ainda que o governo Temer tenha tentado retomar a equidistância, o presidente tinha vínculos históricos e culturais com o mundo árabe, e o Brasil acabou votando contrariamente aos interesses de Israel em votação na UNESCO. Em 2017, o Brasil votou favoravelmente à resolução ES-10/L.22 da AGNU, aprovada como reação ao anúncio de Donald Trump de reconhecimento de Jerusalém como capital de Israel. A resolução declarou que decisões e ações que visem a alterar o *status* de Jerusalém não têm efeito legal e devem ser rescindidas, em cumprimento às decisões do CSNU. Em 2018, o chanceler Aloysio Nunes visitou tanto Israel quanto a Palestina.

Como traço mais comum em todo o período, pode-se destacar votos condenatórios à política de assentamentos israelenses e em relação aos territórios ocupados e favoráveis aos pleitos palestinos na ONU. A questão israelo-palestina também foi objeto de debates em foros de concertação, como o BRICS.

g) Política externa do governo Bolsonaro para Israel

i. Linhas gerais

A parceria entre os dois países está alicerçada sobre valores comuns da liberdade, da democracia, da economia de mercado, da justiça e da paz, e sua determinação comum de buscar a prosperidade para seus povos. Ambos também defendem a liberdade religiosa e de culto. Os vínculos com Israel também têm raízes históricas. A comunidade judaica no Brasil, ao longo dos séculos, deu e continua dando inestimável contribuição à formação da nacionalidade e da identidade brasileira. No século XX, o Brasil contribuiu para o esforço de guerra contra as potências do Eixo, por meio da atuação da Força Expedicionária Brasileira (FEB), a força militar latino-americana mais significativa a se juntar aos Aliados³⁵⁹. Membros do Serviço Exterior Brasileiro (SEB), como Luiz Martins de Souza Dantas e Aracy de Carvalho Guimarães Rosa, reconhecidos como “Justos entre as Nações”, auxiliaram milhares de judeus a escapar do jugo nazifascista. O governo brasileiro tem dado bastante atenção às celebrações do Dia Internacional de Memória do Holocausto (27 de janeiro). Em 2020, completaram-se 75 anos da liberação do campo de concentração nazista em Auschwitz-Birkenau.

Durante o governo Bolsonaro, destacam-se o bom relacionamento entre os dois chefes de Governo, a proximidade de Israel com outras democracias liberais-conservadoras, como os EUA e alguns países europeus, e também o apelo que as boas relações com Israel têm em segmento importante do eleitorado do presidente Bolsonaro. Israel foi um dos países que prestou cooperação ao governo brasileiro por meio do envio de avião e de especialistas durante as queimadas da Amazônia em 2019.

A visita presidencial realizada a Israel em 2019 foi retribuição à vinda ao Brasil do primeiro-ministro Benjamin Netanyahu para a posse de Bolsonaro. Durante a viagem, anunciou-se novo nível de prioridade para as relações bilaterais. Foram assinados acordos e outros instrumentos nas áreas de defesa, segurança pública, segurança cibernética, aviação civil, ciência, tecnologia e inovação e saúde. Um dos temas que também ganhou bastante repercussão foi a

³⁵⁹ O Brasil foi o único país da América do Sul a enviar tropas para a guerra: cerca de 25 mil soldados da FEB, e 42 pilotos e 400 homens de apoio da Força Aérea Brasileira (FAB), enviados para o combate na Europa. Além do Brasil, na América Latina, apenas o México contribuiu com tropas, mas com um contingente bastante inferior: 30 pilotos e 300 voluntários de apoio conformavam o Esquadrão 201, enviado para o combate no Pacífico.

discussão de eventual iniciativa conjunta relacionada ao combate à seca no Nordeste e a projetos de dessalinização de água. Outro tema importante foi a cooperação oferecida por Israel em razão do desastre de Brumadinho, que culminou com a entrega de condecoração da brigada israelense que atuou no resgate de vítimas. Houve apoio de Israel à acessão brasileira à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e indicação do reconhecimento de ambos os países do governo de Guaidó na Venezuela. Bolsonaro também foi o primeiro chefe de Estado a fazer uma visita ao Muro das Lamentações acompanhado do primeiro-ministro israelense.

O Brasil apoiou o plano de paz e prosperidade, apresentado pelo governo norte-americano, com o objetivo de solucionar o conflito israelo-palestino. A proposta foi considerada pelo governo brasileiro como um documento realista e ao mesmo tempo ambicioso. De acordo com o Itamaraty, “a visão ali detalhada contempla aspirações tanto de palestinos quanto de israelenses, incluindo aspectos fundamentais como a erradicação do terrorismo, a existência do Estado de Israel com segurança para sua população, o estabelecimento de um Estado palestino democrático e comprometido com a paz, a viabilidade territorial, e a criação das condições econômicas indispensáveis para uma grande elevação do bem-estar do povo palestino. O governo brasileiro exorta tanto israelenses quanto palestinos a considerar o plano com toda a seriedade e a iniciar negociações partindo das bases ali expostas. O plano se afigura compatível com os princípios constitucionais que regem a atuação externa do Brasil, notadamente a defesa da paz, o repúdio ao terrorismo e a autodeterminação dos povos. Desse modo, o Brasil estará pronto a contribuir com o processo de construção da paz, das maneiras que se afigurarem mais adequadas”.

Em 2020 e 2021, destacou-se a cooperação bilateral diante da pandemia de COVID-19, em especial na indústria de equipamentos médicos. Delegação brasileira chefiada pelo então ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, cumpriu missão a Israel de 7 a 9 de março de 2021. A visita teve o objetivo de dar seguimento ao diálogo político e à cooperação científica e tecnológica entre os dois países. Em Jerusalém, o chanceler manteve encontro com seu homólogo israelense, Gabi Ashkenazi, com quem discutiu temas do relacionamento bilateral, incluindo a ampla agenda de cooperação Brasil-Israel. Os dois emitiram uma declaração conjunta onde trataram de avanços concretos na relação entre os dois países e destacaram a determinação de cooperar no combate à COVID-19. “Falamos na cooperação com Israel na segurança, na cibersegurança, nos produtos de defesa e na ciência e tecnologia, na cooperação espacial”, ressaltou o ex-ministro. Araújo também foi recebido pelo primeiro-ministro Benjamin Netanyahu. A delegação manteve ademais encontros com representantes de diversos centros de pesquisa científica, inclusive na área de saúde. Entre os tópicos da agenda, destacam-se a cooperação no desenvolvimento de tecnologias, terapias e vacinas para a prevenção e tratamento da COVID-19 e a cooperação entre a Agência Espacial Israelense e a Agência Espacial Brasileira (AEB). Representantes dos Ministérios da Ciência e Tecnologia e Inovações e da Saúde definiram parcerias com institutos de pesquisa israelenses para cooperação bilateral em estudos de imunologia e pesquisa sobre medicamentos e vacinas para a prevenção, controle e tratamento da COVID-19. Em relação à cooperação espacial, as agências espaciais dos dois países trataram da possível participação do Brasil no projeto israelense Beresheet-2, que tem por objetivo levar espaçonave à Lua em 2024.

h) Mudança da embaixada brasileira para Jerusalém

O tema foi analisado pelo governo Bolsonaro, tendo sido singularizado durante sua primeira campanha à presidência. Os EUA e a Guatemala promoveram a mudança, mas houve aqueles, como integrantes do Grupo de Visegrado (V4), que buscaram solução alternativa, como

escritórios comerciais. Entre os entraves, estariam não apenas a reação dos países árabes (com impactos comerciais), mas também questões de segurança (risco de ataques fundamentalistas não só ao território brasileiro mas às missões brasileiras no exterior) e a Resolução 478 do CSNU, de 1980, que declara nula de pleno direito a Lei Básica de Jerusalém, votada no mesmo ano pelo Parlamento israelense, que declara aquela cidade capital de Israel. A posição tradicional do Brasil tem sido a de que o *status* final de Jerusalém deve ser definido após negociações de paz que assegurem a coexistência de dois Estados (Israel e Palestina). Durante a visita de Bolsonaro a Israel, foi anunciada a criação de escritório de promoção comercial, de investimentos e de ciência, tecnologia e inovação em Jerusalém, a ser coordenado pelo Itamaraty e operado pela Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil). O escritório foi inaugurado em dezembro de 2019, na parte ocidental da cidade.

i) Mudança no padrão de votos do Brasil em temas sobre Israel e Palestina

Durante o governo Temer, o Brasil começou a alterar gradualmente sua posição, com algumas abstenções em votações condenatórias a Israel. A alteração não foi em todo o rol de resoluções que tratam da questão palestina, havendo algumas em que o Brasil segue votando favoravelmente por exemplo, em relação à assistência aos refugiados e aos deslocados palestinos e à ajuda humanitária.

Durante a gestão de Ernesto Araújo, em março de 2019 e em junho de 2020, o Brasil votou contra resoluções do Conselho de Direitos Humanos (CDH) sobre direitos humanos nos territórios reivindicados pela Síria (Golã) e pelo governo palestino, e absteve-se nas resoluções sobre assentamentos israelenses nos territórios palestinos ocupados e no Golã sírio ocupado, em razão de tratamento discriminatório contra Israel. Na Quarta Comissão da AGNU, em novembro de 2019, o Brasil votou contra resolução que pedia investigações sobre possíveis abusos de direitos humanos por parte de Israel contra o povo palestino. Absteve-se na que condenava os assentamentos israelenses em partes de Jerusalém, no território palestino e nas colinas de Golã e também na que falava especificamente sobre a ocupação de Golã. Em dezembro de 2020, na AGNU, o Brasil adotou posicionamento idêntico ao ano anterior em relação às resoluções de teor similar aprovadas³⁶⁰. Em março de 2021, o Brasil votou contrariamente às resoluções do CDH acerca da situação dos direitos humanos nos territórios palestinos ocupados (46/3) e nas colinas de Golã da Síria (46/24), absteve-se na resolução referente aos assentamentos israelenses nos territórios palestinos ocupados e votou favoravelmente à resolução relativa ao direito do povo palestino à autodeterminação (46/25)³⁶¹. Ainda em organizações internacionais, pode-se destacar

³⁶⁰ Voto contrário em relação a duas resoluções: 75/96 *Work of the Special Committee to Investigate Israeli Practices Affecting the Human Rights of the Palestinian People and Other Arabs of the Occupied Territories*; e 75/24 *The Syrian Golan*. Abstenção em relação a cinco resoluções: 75/99 *The occupied Syrian Golan*; 75/97 *Israeli settlements in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and the occupied Syrian Golan*; 75/95 *Palestine refugees' properties and their revenues*; 75/22 *Peaceful settlement of the question of Palestine*; e 75/236 *Permanent sovereignty of the Palestinian people in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and of the Arab population in the occupied Syrian Golan over their natural resources*. Voto favorável em relação a quatro resoluções: 75/98 *Israeli practices affecting the human rights of the Palestinian people in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*; 75/94 *Operations of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*; 75/93 *Assistance to Palestine refugees*; e 75/172 *The right of the Palestinian people to self-determination*.

³⁶¹ Voto contrário em relação a duas resoluções: 46/3 *Human rights situation in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and the obligation to ensure accountability and justice*; e 46/24 *Human rights in the occupied Syrian Golan*. Abstenção em relação a uma resolução: 46/26 *Israeli settlements in the Occupied Palestinian*

que, em 2020, o Brasil encaminhou ofício ao Tribunal Penal Internacional (TPI) informando que o país quer participar como *amicus curiae* na apuração preliminar “A Situação no Estado da Palestina” e sugerindo que a corte não deveria dar prosseguimento à apuração. A Austrália também tentou obstar a continuidade do processo, sob o argumento de não reconhecimento do Estado palestino.

A mudança de comando no Ministério das Relações Exteriores foi acompanhada de alteração relativa de posicionamento na votação concernente à questão israelo-palestina, tanto no âmbito do CDH quanto no da AGNU. De fato, sob a chancelaria de Carlos França, o Brasil optou pela abstenção em resolução da 30ª Sessão Especial do CDH que condenava violações de direitos humanos nos territórios palestinos ocupados (S-30/1) – note-se que, no período Ernesto Araújo, o Brasil havia votado contrariamente a resolução de teor similar (46/3). Apesar disso, em 2022, o Brasil votou contrariamente, acompanhado apenas por Malawi e EUA, à resolução 49/04, que trata da situação dos direitos humanos no território palestino ocupado e da obrigação de responsabilização e justiça. Quanto à resolução aprovada em abril de 2022 sobre a situação dos direitos humanos nas Colinas de Golã (49/30), o governo brasileiro absteve-se, no lugar de votar contrariamente, como ocorrido no âmbito da 46ª sessão, o que corrobora a alteração do posicionamento brasileiro. Apesar disso, tanto o voto favorável à resolução acerca do direito à autodeterminação (49/28) quanto a abstenção em relação à resolução concernente aos assentamentos nos territórios palestinos ocupados (49/28) reiteram posição também presente na gestão anterior. Em relação à votação brasileira na AGNU, houve mudança em relação à resolução intitulada *The Syrian Golan* (76/11)³⁶², já que, no lugar do voto contrário – como ocorrido em resolução similar aprovada em 2020 (75/24) – o Brasil optou pela abstenção. Nos demais tópicos aprovados, em 2021, houve padrão de continuidade em relação ao período anterior. O País permaneceu votando contrariamente no tema do trabalho do Comitê Especial para a investigação de práticas israelenses que afetam os direitos humanos do povo palestino (76/80) e reafirmou suas posições de abstenção ou de voto favorável concernentes às demais resoluções aprovadas. Houve, contudo, sensível alteração de posicionamento mais recentemente, uma vez que, em dezembro de 2022, o Brasil votou favoravelmente, na AGNU, à resolução relativa à soberania do povo palestino sobre o território ocupado (A/RES 77/187), o que inclui a região leste de Jerusalém e a parte ocupada das colinas de Golã, bem como sobre os recursos naturais na área, tema em relação ao qual havia optado pela abstenção em 2021. O Brasil se absteve na resolução da AGNU, também de dezembro de 2022, na qual solicita um parecer consultivo à CIJ acerca da ocupação do território palestino por Israel.

j) Impactos nas relações com países árabes e islâmicos

Ainda em 2018, após a eleição de Bolsonaro, houve o cancelamento da visita do então chanceler Aloysio Nunes ao Egito, em razão de reação egípcia à declaração de que o Brasil mudaria sua embaixada. O tema suscitou críticas e gestões da Liga Árabe, da Organização para a Cooperação Islâmica (OCI) e de diversos países daquela região.

O ponto mais sensível, do lado brasileiro, seria o eventual impacto nas relações comerciais, em especial no que diz respeito às exportações brasileiras de frango. O mundo árabe-islâmico em

Territory, including East Jerusalem, and in the occupied Syrian Golan. Voto favorável em relação a uma resolução: 46/25 *Right of the Palestinian people to selfdetermination*.

³⁶² Não confundir com a resolução sobre “o território ocupado das Colinas de Golã” (76/81), em relação à qual o Brasil se absteve.

geral é o nosso maior comprador, e o Brasil tem frigoríficos e linhas produtivas especializadas na venda de carne *halal*. Em 2019 e novamente em 2021, a Arábia Saudita intensificou programa de substituição de importações de frango e descredenciou alguns estabelecimentos brasileiros. Ao mesmo tempo, conta a favor do Brasil o fato de que o mundo árabe-islâmico teria dificuldades de encontrar substituto para as exportações brasileiras.

Outro impacto negativo poderia advir da perda de apoio internacional em votações em organismos internacionais. Entretanto, nota-se que, em pautas principalmente na área de direitos humanos, vem aumentando a coincidência no padrão de votação com os países árabes e islâmicos, o que parece revelar valores conservadores comuns de suas sociedades.

Quando do anúncio da criação do escritório da ApexBrasil em Jerusalém, a Palestina anunciou que chamaria seu embaixador em Brasília para consultas, mas acabou recuando. Em dezembro de 2019, a Liga Árabe manifestou-se contrariamente à abertura do escritório da ApexBrasil em Jerusalém.

O governo brasileiro entende que a aproximação com Israel não se dá em detrimento dos laços históricos, culturais, econômicos e políticos que o Brasil mantém com o mundo árabe e com os países islâmicos. Essa postura pragmática brasileira foi reforçada durante encontro do presidente Bolsonaro e de alguns ministros com embaixadores de países árabes e islâmicos no Brasil em 2019.

Não foi apenas o Brasil que está aproximando-se de Israel. Notam-se os Acordos de Abraão e a aproximação recente de Israel com países sunitas em razão de sua rivalidade mútua com o Irã, o que também explica a escolha do roteiro do périplo presidencial (ver subseção seguinte), e a importância estratégica de não excluir o Catar da visita presidencial, que, naquele momento, estava com relações rompidas com outros países da região. Ao mesmo tempo, o Brasil passou a ter uma postura mais assertiva em relação ao Irã, como na questão das sanções norte-americanas que afetaram navios iranianos parados no Brasil aguardando combustível da Petrobras e na manifestação sobre a ação norte-americana que culminou com a morte do general Soleimani. Também elevou seu nível de preocupação sobre a atuação do Hezbollah na América do Sul. Em relação aos conflitos médio-orientais em geral, o mínimo denominador comum da posição brasileira e dos demais membros do BRICS pode ser depreendida do Comunicado Conjunto dos Vice-Ministros e Enviados Especiais do BRICS para o Oriente Médio e o Norte da África, adotado em julho de 2019.

k) Resultados da visita presidencial a países árabes

O presidente Bolsonaro realizou visita, em 2019, a EAU, Catar e Arábia Saudita, com foco especial na área de investimentos.

Nos EAU, celebraram-se os 45 anos do estabelecimento de relações diplomáticas e decidiu-se alçar as relações bilaterais ao nível de parceria estratégica, tendo assinado Memorando de Entendimento sobre a Parceria Estratégica entre Brasil e EAU, nas áreas de paz e segurança, cooperação econômica, cooperação em energia e cooperação em turismo, cultura e esportes. No Catar, foram assinados acordos em áreas como defesa, saúde e serviços aéreos, além de isenção mútua de vistos de entrada nos países com os propósitos de turismo, trânsito e viagens de negócios. Na Arábia Saudita, o pacote de resultados compreendeu concessão de vistos de visita de múltiplas entradas com prazo de validade de até cinco anos; acordo de cooperação em defesa; parceria relacionada a aquisições, indústria, pesquisa, desenvolvimento e tecnologia de defesa; cooperação cultural; fortalecimento das relações de investimentos bilaterais; e Memorando de Entendimento

entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Fundo Saudita de Desenvolvimento. O Presidente Jair Bolsonaro participou, como convidado de honra, da conferência *Future Investment Initiative*, fórum anual realizado em Riade com o objetivo de discutir tendências na economia mundial e perspectivas para o ambiente global de investimentos. Também foi emitida Declaração Conjunta sobre Parceria Estratégica para Investimentos entre Brasil e Arábia Saudita, com apoio à concordância do Fundo de Investimento Público saudita (PIF, na sigla em inglês) em explorar potenciais oportunidades de investimentos mutuamente benéficos em até US\$ 10 bilhões, em parceria com o Brasil. A Arábia Saudita é o principal parceiro comercial do Brasil na região e, no segundo semestre de 2019, novos frigoríficos brasileiros foram habilitados.

Em 2019, o Brasil também recebeu visita de chanceleres de países da região, como dos EAU (com assinatura de Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos – ACFI) e do Marrocos (Tratado sobre Auxílio Jurídico Mútuo em Matéria Penal, Acordo de Extradicação, Acordo de Transferência de Pessoas Condenadas, ACFI, Acordo-Quadro sobre Cooperação em Matéria de Defesa e Memorando de Entendimento entre as academias diplomáticas).

Para mais detalhes sobre as relações bilaterais com Arábia Saudita e EAU, ver seções anteriores neste tomo.

1) O terceiro governo Lula

No início do novo governo Lula, que coincidiu com o início do novo governo de Netanyahu, o Brasil expressou grande preocupação a incursão do ministro de Segurança Nacional, Itamar Ben-Gvir, na Esplanada das Mesquitas, pediu respeito ao Direito Internacional e reiterou seu compromisso com a solução de dois Estados. Em seu discurso de posse, o chanceler Mauro Vieira anunciou, no que tange à questão israelo-palestina, o retorno à “posição tradicional e equilibrada mantida há mais de sete décadas”.